

# Chile actor del sistema multilateral

## Una tradición nacional

Juan Somavía | Pedro Oyarce  
(editores)



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaría-Geral  
Ibero-Americana





CHILE ACTOR DEL SISTEMA MULTILATERAL  
UNA TRADICIÓN NACIONAL



JUAN SOMAVÍA | PEDRO OYARCE  
(EDITORES)

# CHILE ACTOR DEL SISTEMA MULTILATERAL UNA TRADICIÓN NACIONAL



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana

CHILE ACTOR DEL SISTEMA MULTILATERAL  
UNA TRADICIÓN NACIONAL

Publicación de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”,  
Ministerio de Relaciones Exteriores.

A Impresores  
Primera edición, marzo 2018.  
Santiago, Chile.

Juan Somavía y Pedro Oyarce  
EDITORES

Fernanda Orellana  
COORDINACIÓN GENERAL

Andrea Sprovera y Pamela Rillón  
EDICIÓN DE TEXTOS

Andrea Sprovera  
DIAGRAMACIÓN

Montserrat Rodríguez y Ximena Puccio  
DISEÑO DE PORTADA

Esta publicación contó con el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana

Rebeca Grynspar  
SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA

Mariángela Rebuá  
SECRETARIA GENERAL ADJUNTA IBEROAMERICANA

Alejo Ramírez  
DIRECTOR SUBREGIONAL PARA EL CONO SUR





# ÍNDICE

PRÓLOGO.....	15
PRESENTACIÓN.....	17
INTRODUCCIÓN.....	23
EL ORIGEN DE LAS ACCIONES MULTILATERALES DE CHILE.....	47
PRIMERA PARTE: CONTRIBUCIÓN DE CHILE AL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS	
CONSEJO DE SEGURIDAD <i>Cristian Maquieira y Pedro Oyarce</i> .....	57
LA PARTICIPACIÓN DE CHILE EN OPERACIONES DE PAZ: CONSTRUYENDO ESTABILIDAD <i>John Griffiths Spielman y Jorge Peña Leiva</i> .....	109
LA AGENDA DE DESARME Y SEGURIDAD INTERNACIONAL <i>Alfredo Labbé</i> .....	141
CONVOCATORIA DE LA CUMBRE MUNDIAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL: UNA PROPUESTA DE CHILE <i>Juan Somavía y Cristian Maquieira</i> .....	171
INCLUSIÓN Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN LA ACCIÓN MULTILATERAL DE CHILE <i>Benito Baranda</i> .....	229

CHILE EN EL ECOSOC <i>Sergio Toro</i> .....	245
GÉNERO Y MULTILATERALISMO: CÓMO TRANSITAR A UN FUTURO DESEADO <i>Laura Albornoz Pollmann</i> .....	283
EL ROL DE LOS COMITÉS DE EXPERTOS EN LOS MECANISMOS MULTILATERALES DE DERECHOS HUMANOS <i>María Soledad Cisternas Reyes</i> .....	323
PROCESO DE REFORMAS DE NACIONES UNIDAS: LA PERSPECTIVA DE CHILE <i>Belén Sapag</i> .....	351
SEGUNDA PARTE: CONTRIBUCIÓN DE CHILE A LAS AGENCIAS E INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS	
LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO) <i>Germán Rojas</i> .....	395
DERECHO INTERNACIONAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES <i>Maximiliano Santa Cruz y Pedro Roffe</i> .....	415
ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA <i>Milenko Skoknic y Sergio Toro</i> .....	439
TERCERA PARTE: CONTRIBUCIÓN DE CHILE A LA CONSOLIDACIÓN DE PRINCIPIOS, REGÍMENES Y DESARROLLO PROGRESIVO DEL DERECHO INTERNACIONAL	
EL ROL DEL DERECHO INTERNACIONAL EN INSTANCIAS MULTIALTERALES <i>María Teresa Infante Caffi</i> .....	481

LA CONTRIBUCIÓN DEL PODER JUDICIAL A LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE <i>Hugo Dolmestch</i> .....	517
CHILE Y LA NEGOCIACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (CONVEMAR) <i>Fernando Zegers</i> .....	537
CHILE Y LA NEGOCIACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR: EPÍLOGO <i>Cristian Maquieira</i> .....	585
DIPLOMACIA OCEÁNICA Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD <i>Cristián Laborda</i> .....	597
TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL <i>Claudio Troncoso</i> .....	635
CUARTA PARTE: APERTURA AL MUNDO, CONTRIBUCIÓN AL DEBATE ECONÓMICO INTERNACIONAL	
EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO <i>Mario Matus y Alejandro Jara</i> .....	667
LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y BANCO MUNDIAL <i>Raúl Eduardo Sáez</i> .....	693
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) <i>Claudia Serrano M.</i> .....	713
APEC: INSERCIÓN EN EL ASIA PACÍFICO <i>Manfred Wilhelmy v. W.</i> .....	741

PROMOCIÓN Y FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO: UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA <i>Eduardo Gálvez</i> .....	761
LA UNCTAD, COMERCIO, DESARROLLO Y REGULACIÓN DE EMPRESAS TRANSNACIONALES <i>Carlos Fortín</i> .....	797
QUINTA PARTE: CONTRIBUCIÓN DE CHILE EN DIFERENTES INSTANCIAS DE COOPERACIÓN REGIONAL	
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) <i>Alicia Bárcena</i> .....	837
ACCIÓN MULTILATERAL DE CHILE EN EL HEMISFERIO <i>José Miguel Insulza</i> .....	861
MULTILATERALISMO INTERREGIONAL, LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS <i>María del Carmen de las Heras</i> .....	887
ALIANZA DEL PACÍFICO: UNA PROYECCIÓN ESTRATÉGICA <i>Paulina Nazal</i> .....	913
SEXTA PARTE: CONTRIBUCIÓN A LA COOPERACIÓN EN CIENCIA, TECNOLOGÍA, INNOVACIÓN Y COMUNICACIÓN	
EL DERECHO ESPACIAL FRENTE A UNISPACE + 50 <i>Raimundo González Aninat</i> .....	943
DIPLOMACIA Y CIENCIA: UNA MIRADA DESDE LA EXPERIENCIA DE CHILE <i>Gabriel Rodríguez</i> .....	963

CHILE Y EL IMPULSO AL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE LA COMUNICACIÓN: 1970-1980 <i>Fernando Reyes Matta</i> .....	993
ANEXO.....	1011
DATOS DE LOS AUTORES.....	1013



## PRÓLOGO

**E**L MULTILATERALISMO ES UN IMPERATIVO de la Política Exterior de Chile, a través del cual hemos actuado en un mundo que viene experimentando transformaciones profundas, las que han marcado las relaciones internacionales, generando nuevas condiciones para la interlocución entre los Estados. Esa realidad es de gran importancia para un país abierto como Chile, porque sus condiciones naturales, opciones políticas, económicas, sociales y culturales, hacen necesaria una activa participación en estos esquemas emergentes, que exigirán una mayor vinculación y asociatividad con diferentes actores y países afines.

Desde la reconstrucción de la post guerra y los procesos de descolonización, hasta el desarrollo sostenible, los desafíos y oportunidades de la revolución digital y la inteligencia artificial, nuestro país ha colaborado, con distintas miradas, en la construcción de un orden global. Lo ha hecho a partir de un entendimiento claro de que lo multilateral es un espacio necesario para la defensa y proyección de los intereses nacionales.

Ese compromiso se ha expresado en iniciativas que, desde nuestras propias perspectivas, han procurado reforzar la noción de lo colectivo. Chile ha asumido con responsabilidad acciones tendientes a promover y proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, y la paz y seguridad internacionales. La cooperación también está en el centro de las preocupaciones que estimulamos en el ámbito multilateral.

La evolución expansiva que ha tenido el multilateralismo, muestra momentos positivos y otros que plantean cuestionamientos. Lo que se observa, no obstante, es una tendencia significativa a valorar los esquemas que ordenan el sistema internacional, generando regímenes y, al mismo tiempo, abriendo opciones de diálogo intercultural para la defensa de valores y libertades fundamentales, que constituyen materias de legítima preocupación para la comunidad internacional.

La acción multilateral del país ha permitido reafirmar los principios permanentes que guían la Política Exterior de Chile. Ello se ha expre-



sado en una labor constante y fructífera en áreas como el derecho del mar, la política antártica, el libre comercio y el fortalecimiento del pilar social del desarrollo sostenible.

El país ha participado también en la conducción de importantes organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de Estados Americanos, ONU Mujeres y la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

El camino recorrido evidencia que nuestra inserción internacional ha tenido diversas manifestaciones en un mundo complejo y el desafío es responder a las realidades que plantea la hiperglobalización. Ello exigirá la flexibilidad necesaria para influir en los procesos negociadores y de diálogo político, procurando siempre proteger nuestros intereses, en el contexto de los equilibrios que la realidad contemporánea requiere.

Ningún país, independientemente de su poder, puede actuar solo. La voz de Chile ha tenido presencia e influencia en el ámbito multilateral, precisamente porque ha privilegiado la acción junto a otros Estados y su proyección en instrumentos y políticas definidas en torno a intereses y principios.

Buscamos preservar y fortalecer un sistema capaz de responder a los desafíos de las próximas décadas, y contribuir a neutralizar su debilitamiento.

La Política Exterior debe planificar estratégicamente y también mostrar, a partir de nuestra identidad, tradición y con acciones concretas, que nuestro quehacer tiene sentido en la vida de las personas.

Esta obra es una contribución al conocimiento y reafirmación del valor de lo multilateral en la acción internacional de Chile. Recoge experiencias y aportes de diplomáticos y expertos nacionales en distintos procesos y foros. Traza una dirección para que el país pueda, con sentido prospectivo y sobre la base de políticas de Estado, reforzar su capacidad de enfrentar nuevas tareas y desafíos regionales y globales, en un mundo con sociedades cada vez más integradas e interdependientes.

*Roberto Ampuero*  
*Ministro de Relaciones Exteriores*

## PRESENTACIÓN

LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DE CHILE ANDRÉS BELLO (ACADE) ha decidido analizar la participación activa de nuestro país en la génesis y evolución del orden internacional. El texto revisa el período que se inicia con las Conferencias Panamericanas de principios del siglo XX, la Liga de las Naciones y, luego, Naciones Unidas, haciendo una referencia general a la enorme red de instituciones, fondos, programas y conferencias a que ha dado origen.

El país ha hecho aportes y enfrentado desafíos pensando, en todo momento, en el valor de lo colectivo. Ha dejado una larga y frondosa huella, que siempre es necesario conocer más. Precisamente por ello, esta obra, aspira a contribuir a una mejor comprensión de la inserción internacional de Chile, complementando y profundizando el valioso trabajo de autores precedentes<sup>1</sup>.

Desde el surgimiento de una estructura multilateral organizada, hemos tenido presencia en el sistema internacional, lo cual está reflejado en la introducción de esta obra.

Temporalmente, este relato parte de la suscripción de la Carta de Naciones Unidas, pero para facilitar el entendimiento de los contextos y la trayectoria del compromiso multilateral de nuestro país, se ha incorporado una breve nota histórica.

Esta publicación reúne a un grupo de representantes y expertos nacionales que describen la manera como Chile ha actuado en algunos procesos multilaterales globales, regionales, subregionales y de temas específicos. Se ha procurado, entonces, que quienes colaboran en esta investigación hayan estado vinculados, desde diferentes posiciones, al trabajo multilateral, con presencia en variados foros, planteando ideas e iniciativas o acompañando temas y preocupaciones prioritarias para el país. Ciertamente esa labor ha contribuido a los logros obtenidos por

---

1 El listado se puede encontrar en las últimas páginas de esta publicación.

Chile. El objetivo que desarrollan los artículos es unir pasado, presente y futuro, a partir de la experiencia vivida por la mayoría de los autores.

El mensaje es mostrar una constante reafirmación de principios y valores esenciales para la convivencia internacional y el interés en estimular la construcción de una diversidad de regímenes, procesos y diálogos políticos. En este recorrido se puede apreciar una diplomacia chilena preparada para combinar ambos objetivos, mediante una capacidad de gestión orientada a desplegar propuestas aceptables para la comunidad internacional, favoreciendo resultados basados en valores en los que el país cree.

Revela, además, la disposición a contribuir al debate público sobre las relaciones internacionales, donde lo multilateral es uno de los ejes centrales. Estas reflexiones esperan, igualmente, reforzar la conciencia nacional en torno al impacto que tienen las decisiones en este ámbito.

Al revisar estos textos se puede observar la relevancia que tiene la unidad de la sociedad para abordar temas de la agenda internacional y el sentido de la perspectiva de Estado. Ello fortalece el aporte de Chile al sistema regional y global.

Una de las prioridades de la ACADE es la de transmitir a las nuevas generaciones, los objetivos alcanzados por la diplomacia multilateral de Chile. De allí que esta publicación esté orientada, desde luego, a los profesionales en formación de esta Academia, así como también a la comunidad universitaria, a los actores de nuestra sociedad crecientemente vinculados a las relaciones internacionales y, por cierto, a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

También creemos que amigos de otras naciones pueden encontrar en este proyecto mucha cercanía con intereses, sentimientos y sensibilidades que ellos comparten.

Difícilmente, este ejercicio puede comprender todas las materias y cuestiones que abarca un multilateralismo cada vez más diverso, interdependiente y transversal. En consecuencia, la visión de conjunto que se aspira a entregar será necesariamente incompleta, a pesar de que en un segundo tomo, que ya está en preparación, se abordarán numerosos otros temas. Se ha puesto especial atención en seleccionar contenidos donde nuestro país ha tenido una presencia significativa o un interés particular.

Este primer tomo se ha dividido en cinco grandes partes, y se conforma de 31 artículos.

La primera parte se refiere a la Contribución de Chile al Sistema de Naciones Unidas, abordando algunos órganos, como el Consejo de Seguridad (CS) y el Consejo Económico Social, en los cuales ha habido una participación destacada de nuestro país. Desde el CS se observa una preocupación de nuestra diplomacia en la fase de prevención, como en las etapas agudas de las crisis: Misiles en Cuba (1962) y guerra de Irak (2003), y también en el post conflicto (Comisión Conciliación de la Paz).

Siempre hemos promovido la unidad de la acción colectiva, especialmente como Miembro No Permanente del CS, contribuyendo a consolidar el concepto de paz sostenible. También se destaca la actuación de Chile en Derechos Humanos e igualdad de género, operaciones de paz y desarme y seguridad.

En la segunda parte se seleccionan algunas instituciones o agencias especializadas en temas como: la alimentación y agricultura (FAO); la protección de la propiedad intelectual (OMPI), y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). La función coordinadora del ECOSOC, en esta esfera, facilita una mejor implementación de acciones que exigen enfoques integrados y plantean el desafío de poner en práctica acuerdos políticos de largo alcance, como la Agenda 2030.

En la tercera parte se aborda la Contribución de Chile a la consolidación de principios, regímenes y desarrollo progresivo del Derecho Internacional.

Nuestro país ha participado en negociaciones conducentes a la adopción de tratados de alcance universal y regional, contribuyendo así a materializar la función ordenadora del sistema internacional que requiere un trabajo jurídico. En esta sección se abordan algunos procesos de interés como la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que culminó con una Convención (1982) y la Corte Penal Internacional.

Es interesante consignar que, frecuentemente, en la institucionalidad multilateral se generan espacios para, de manera colectiva, contribuir a la elaboración de definiciones jurídicas que pueden constituirse en principios y normas de aplicación general. En este trabajo también se abordan temas que requerirán un desarrollo progresivo para alcanzar efectos jurídicos. Esta evolución se consolida con una práctica siste-

mática de los Estados más interesados, y la adhesión de quienes son concernidos por el nuevo ordenamiento.

La cuarta parte de esta publicación se refiere a la contribución al debate económico internacional. En los artículos de esta sección se puede advertir el papel constructivo que Chile ha tenido en la promoción y consolidación del multilateralismo en las relaciones económicas internacionales, particularmente en los temas de comercio y financiamiento para el desarrollo. Hay una larga tradición de nuestra diplomacia económica multilateral, la cual es consistente con el respaldo al Sistema de Naciones Unidas y a la condición de Chile como país en desarrollo.

La quinta parte trata la contribución de Chile en diferentes instancias de cooperación regional. Las Américas tienen una tradición en este ámbito, iniciada en 1889 con un conjunto de Conferencias Americanas que culminarían en la primera parte del siglo XX, con la creación, en 1908, de la Unión Panamericana. Nuestro país ha tenido una vocación regionalista temprana y la diplomacia ha reforzado una participación activa en diversos foros, buscando siempre la complementariedad, el diálogo y la concertación política. Si bien la evolución de estos esquemas no ha tenido la dinámica deseada, se ha construido un cuerpo de principios y normas fundamentales, que orientan a los países miembros y los cuales deben potenciarse para transitar a un regionalismo más eficiente en torno a una agenda cooperativa para el siglo XXI.

Las Cumbres Iberoamericanas han permitido potenciar el inter-regionalismo, identificando espacios para cooperar en un mundo cambiante, consolidando así la noción de comunidad. En esta sección se advierte que lo regional, el regionalismo abierto y la convergencia en la diversidad, son conceptos que tienen plena vigencia geopolítica y facilitan una mejor participación en los esquemas globales.

Desde la instalación de la sede de la CEPAL en Chile, hemos estimulado este centro de reflexión y apoyo de Naciones Unidas a las políticas económico-sociales y al desarrollo sostenible de los países de la región. La Comisión ha facilitado la participación de sus miembros en el tratamiento de temas y procesos globales. Es por ello que la ACADDE ha querido hacerle un reconocimiento especial a esta institución.

Finalmente, la sexta parte aborda los temas de ciencia, tecnología e innovación. Chile es hoy un polo científico, particularmente por las condiciones de nuestro territorio, donde los llamados “laboratorios naturales” proporcionan ventajas objetivas. La astronomía, sismología, estudio de los océanos, energías renovables, la Antártica, entre muchos otros, sustentan esta realidad. El país tiene las capacidades para transitar a una inserción activa en las redes de Innovación, Investigación y Desarrollo (I+I+D), que son un elemento de poder y cooperación en las relaciones internacionales contemporáneas.

Los artículos de esta sección evidencian que la ciencia, la tecnología y la innovación, constituyen áreas prioritarias para la acción multilateral de Chile, donde interactúan gobiernos, academia, empresas y ciudadanos. Ello exige un énfasis renovado de la dimensión internacional de estos temas en la política exterior.

### *Agradecimientos*

La Academia Diplomática agradece a quienes hicieron posible esta publicación. Cada uno de los autores ha sido parte, de una u otra manera, de momentos en que nuestro país ha llevado su voz y negociado en procesos multilaterales, en un recorrido necesario de socializar a fin de contribuir a entender mejor el sentido de la acción internacional de Chile.

Esta colaboración reflejó un esfuerzo de memoria y de mirada de futuro, indispensable para una sociedad que, desde su gestación como nación, ha observado con interés la evolución de ideas y realidades más allá de sus fronteras. Así se forjó una capacidad de interacción con el resto del mundo, que terminó definiendo su identidad internacional.

Los editores expresan su reconocimiento por el compromiso y dedicación que implicó la redacción de estos artículos, lo cual exigió compatibilizar el tiempo de elaboración con responsabilidades profesionales.

La ACADE entiende que las ideas contenidas en estos capítulos son a título personal y no representan necesariamente a las instituciones en que trabajan.

La Academia agradece a la Secretaría General Iberoamericana por la cooperación a este proyecto, que espera contribuir al fortalecimiento de la comunidad iberoamericana. Asimismo, quisiéramos hacer un reconocimiento especial a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por el apoyo para la impresión de esta publicación.

Un testimonio de gratitud a Fernanda Orellana Monje, quien como coordinadora general ha contribuido a trabajar los contenidos, la edición y atender los múltiples requerimientos que ha demandado este proyecto.

Agradecer a Andrea Sprovera, por su infinita paciencia y trabajo profesional en la edición y observaciones de contenido, así como en la diagramación de este libro.

Igualmente, los editores desean agradecer al equipo de la ACADE que apoyó, desde diversas funciones, a este trabajo: Jorge Bernal, José Antonio Cabedo, Natalia Escobar, Oriana González, Andrea Herrera, Emma Hormazábal, Carolina Llanos, Sonia López, Cristian Maquieira, Mónica Mellado, Alfredo Peñailillo, Ximena Puccio, Gissela Remolcoy, Fernando Reyes Matta, Monserrat Rodríguez, Luis Sánchez, Francisca Sánchez, Oriana Soto y Marisol Suárez.

Un reconocimiento especial a quienes entregaron generosamente su opinión y observaciones a los artículos de este tomo: Monce Cepeda, Julio Cordano, Marco Fernández, María José Henríquez, Javiera Herrera, María Teresa Infante, Alfredo Labbé, Dorotea López, Mario Matus, Pedro Moreno, Felipe Muñoz, Ana María Portales, Carlos Portales, Francisco Prieto, Belén Sapag, Maricel Sauterel, Raúl Sáez, Luis Winter y Fernando Zegers.

Finalmente, manifestar nuestra gratitud a quienes han alentado este esfuerzo colectivo, el cual espera continuar acercando a la ACADE a las preocupaciones de una sociedad crecientemente interesada en conocer temas de política exterior, que tienen significado e impacto en la vida de las personas y en las instituciones públicas y privadas.

# INTRODUCCIÓN





*En el mundo multilateral, un país pequeño  
puede tener una presencia grande.*

ESTA INTRODUCCIÓN aspira a situar el contenido de los artículos sobre la presencia multilateral de Chile, en el marco de la evolución y desafíos que enfrentan las relaciones internacionales, reconociendo lo mucho que hemos hecho y, mirando al futuro, lo mucho que queda por hacer.

Con esta reflexión, la Academia busca hacer un aporte al conocimiento y difusión de la labor de Chile en los más diversos contextos que exige un sistema multilateral crecientemente multidimensional e integrado.

Estas páginas exponen aspectos centrales de esa acción, en un momento en donde numerosos análisis indican que estamos experimentando un cambio de era, en el cual han emergido nuevos actores, subrayando la identidad que hemos construido<sup>1</sup> y algunas dimensiones que se han priorizado, con especial énfasis en las personas, para concluir con una mirada prospectiva que identifique desafíos de futuro.

Creemos en el multilateralismo<sup>2</sup> porque ofrece espacios de diálogo y negociación desde donde articular intereses diversos entre los Estados, para avanzar hacia una mejor gobernanza internacional. Ello requiere de una convergencia efectiva entre la necesidad de acciones colectivas

---

1 Este análisis está vinculado a una visión constructivista de las relaciones internacionales. Sobre este tema véase Went, A. (1992). "La anarquía es lo que los Estados hacen de ella".

2 En la doctrina se dan diversas definiciones sobre el alcance del multilateralismo, que cubren desde el desarrollo del derecho y la cooperación internacional, hasta la prevención de conflictos y la paz. Una que suele ser bastante utilizada es la de Keohane: "El multilateralismo constituye una colección de reglas que restringen la actividad, dan forma a las expectativas y prescriben roles para los Estados". Robert Keohane (1990), "Multilateralism: An Agenda for Research", *International Journal*, 45 (XLV), pp. 731-764.

y los propios objetivos nacionales, basados en principios y valores fundamentales a partir de un sentido compartido del bien común.

Todo esto se proyecta, principalmente, en la elaboración de acuerdos y consensos en torno a regímenes, normas y estándares; al desarrollo progresivo del derecho internacional; políticas de desarrollo sostenible y cooperación; incluyendo el cambio climático, inversión y comercio; la prevención, solución de conflictos y preservación de la paz; la capacidad de abordar los múltiples desafíos de la era digital y el vertiginoso cambio tecnológico. A ello se agrega el trabajo de nuestro país en un conjunto de temas especializados, que van desde los intereses en la Antártica a nuestras proyecciones astronómicas.

Chile se ha sentido llamado a participar en estas tareas y como actor natural en ellas ha contribuido sostenidamente a la arquitectura de un sistema internacional, en el cual hemos incrementado nuestra influencia y reconocimiento conceptual. En diferentes decisiones y acciones se han incorporado nuestras visiones políticas, sociales, económico-comerciales y culturales<sup>3</sup>, dándole un sentido colectivo a iniciativas nacionales. Una muestra de ello es el rol conductor que destacados/as chilenos/as han desempeñado en diversos organismos y agencias globales y regionales, como se destacará a lo largo de esta introducción.

### *Cambio de era y nuevos actores*

Son muchas las evidencias y análisis que han sustentado la idea de que estamos pasando de una extraordinaria era de cambios en las últimas décadas, cuya acumulación nos está conduciendo a un verdadero cambio de era.

Desde luego, entre las grandes potencias, ello parece evidente si observamos algunos hechos como: el fin de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética; el rápido ascenso, en presencia e influencia, de China; las complejidades nacionales y de integración al interior de la Unión Europea; la búsqueda de su espacio contemporáneo por parte de

---

3 La presencia y contribución multilateral de Chile ha sido constante y multidimensional, estimulando procesos de diálogo y participación política; iniciativas sociales, particularmente en el ámbito de la dignidad de las personas; promoviendo de manera sistemática la integración comercial y las cadenas globales de valor, y actuando, con propuestas concretas, en la protección y conservación del patrimonio cultural para el interés de la humanidad.

Rusia; la creciente afirmación de la India y Japón, y la nueva ubicación de Estados Unidos en un mundo crecientemente multipolar.

Pero más allá de las grandes potencias, hay fenómenos y evoluciones globales que deben ser analizados con atención: los altos niveles de desigualdad y la creciente conciencia de que es necesario buscar una globalización equitativa; el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales y el resurgimiento de visiones proteccionistas en algunas economías; el consenso mundial, debilitado por algunos, en materia de desarrollo sostenible y cambio climático; la amenaza nuclear y el agravamiento de diversos conflictos en Oriente Medio, son situaciones que interpelan la acción colectiva.

También es necesario observar el reposicionamiento del eje Asia-Pacífico; la complejidad del desarrollo democrático e integración de América Latina; el potencial de crecimiento africano, en contextos complejos, y la profundización del multilateralismo regional, lo que puede plantear dinámicas de poder y asociatividad interesantes.

De manera transversal, es imperativo actuar frente a fenómenos vinculados a desplazamientos, movimientos migratorios y de refugio, que parecen estar lejos de mermar

El presente ya nos dice que la nueva era también será una era de cambios. Las múltiples dimensiones de la revolución tecnológica en la información y comunicación, robotización e inteligencia artificial, el Big Data, el mundo cyborg, la bio-innovación, la creación genética y tantas otras ya han llegado. Debemos asumir que vamos a enfrentar preguntas vinculadas a la relación entre ciencia y conciencia y la ética social de los cambios tecnológicos. Cuando los algoritmos parecen ser capaces de observar y descifrar a un individuo mejor que sus cercanos, y se puede influir cibernéticamente en procesos electorales ajenos, nos estamos acercando peligrosamente al mundo del “hermano mayor” de Orwell.

La lógica de estas realidades se desarrolla simultáneamente con un preocupante aumento del descontento de la gente, expresado en la pérdida de confianza en las instituciones, los actores políticos, el mundo privado y las empresas, e incluso en el funcionamiento de la democracia. Ello está llevando a una mayor autorreferencia nacional y alarmantes formas de populismos, extremismos y violencia de signos diversos, en

donde el rechazo al extranjero y la migración quiere instalarse como reacción cultural normal.

Tenemos por delante, entonces, una progresiva reformulación del orden mundial, que ya está en gestación y cuyas nuevas características están lejos de ser claras. Es razonable sostener que el multilateralismo, como un instrumento de convergencia y estabilidad para abordar este conjunto de situaciones, será esencial. Pero ciertamente habrá que ver cómo entienden los Estados y múltiples actores, su participación en un esquema renovado.

El desafío es profundizar una noción de los intereses colectivos, particularmente promovida por países medianos y pequeños, como una forma de responder a la tendencia de quienes tienen mayor poder para imponer sus intereses nacionales en los acuerdos multilaterales. Ello, sabiendo además que ningún país, por poderoso que sea, será capaz de abordar por sí mismo los nuevos problemas que afronta el mundo global.

Por otra parte, conviene señalar que la centralidad de lo multilateral se ha acentuado en una era donde es complejo establecer una separación entre lo interno y lo internacional. La internacionalización de los asuntos económicos, tecnológicos, ecológicos y también políticos y sociales, incorpora una diferencia cualitativa a la conducción de la política exterior<sup>4</sup>.

Los intercambios culturales y los relacionamientos de personas, bienes y servicios, junto a procesos de liberalización comercial y financiera, no conocen los límites clásicos y tienen un efecto amplio en la estructura internacional. Un ejemplo de la porosidad de estas fronteras es el “efecto contagio” extra continentales frente a crisis económicas, lo que también se replica en temas como la salud global.

Este conjunto de cambios en el mundo de las relaciones entre los Estados, asimismo tiene que analizarse en el marco del surgimiento de un conjunto de actores públicos, paraestatales y privados, que han ido modificando las estructuras sociales y los vínculos internacionales de los países. Son múltiples las redes de relaciones exteriores con intereses y lógicas que promueven visiones y propuestas propias, las cuales están

---

4 Bustos Díaz, C. (2018). “Diplomacia Chilena: una perspectiva histórica”. Palabras finales, página 608. Ril Editores.

incidiendo crecientemente en los centros de decisión. Es evidente que se ha configurado una acción transnacional de los actores no gubernamentales, en la cual Chile ha tenido una participación activa.

El Estado, que sigue teniendo el protagonismo en los esquemas multilaterales, ya está reconociendo –con visión de futuro o con resistencia– la necesidad de mayores espacios para la sociedad civil y los actores no gubernamentales. Esto se vincula directamente a una nueva etapa de la globalización, en la cual los gobiernos ven afectados su poder frente a estos sectores, donde la mayoría busca corregir asimetrías y otros aspiran a consolidar intereses privados. Los actores locales, institucionales o personales, tienen claro que su capacidad de influir se incrementa cuando establecen relaciones fuertes y articuladas con sus pares en el exterior.

Pero todos reclaman nuevas formas de participación no solo en procesos consultivos, sino también en las etapas de toma de decisión, ejecución y evaluación de diversas políticas. Esta, ya se ve, llegará a ser condición determinante para alcanzar una gobernanza de calidad, en distintos niveles, con más representación, inclusión y equidad. Como telón de fondo, está en gestación la búsqueda de una mayor democracia representativa, en donde se exprese el poder ciudadano, complementando el concepto clásico de democracia representativa, el cual ha presentado diversos rasgos de crisis.

En este contexto, habrá que ver cómo el multilateralismo está asimilando las demandas que plantea una globalización con altos grados de individualismo y donde están haciendo su entrada nuevos actores. Diversos analistas miran con especial atención el protagonismo en las próximas décadas de la “Generación Y” o del Milenio y la “Generación Z” o *Centennials*, en aquellas sociedades con capacidad efectiva de inserción digital. Probablemente esto exija readecuaciones en distintos ámbitos.

### *Lo multilateral, parte de la identidad de Chile*

Desde su fundación como nación, Chile ha tenido lo que podríamos llamar una “intuición multilateral” que nos llevó, tempranamente, en

el siglo XIX e inicios del siglo XX, a ser parte de procesos regionales e internacionales, como se explica en una nota histórica<sup>5</sup>.

Ello condujo, a partir de la experiencia, a que con una perspectiva de Estado, la política exterior de Chile desarrollara un conjunto de principios<sup>6</sup> y valores, que han facilitado una inserción activa en la comunidad internacional y han guiado nuestra acción multilateral en diferentes contextos y coyunturas.

En ese marco, como se advertirá en diversos artículos de esta publicación, la diplomacia chilena ha actuado y sigue haciéndolo, en espacios donde se definen temas importantes de la agenda internacional, cautelando nuestros propios intereses y orientando a la acción colectiva.

En la diversidad de asuntos tratados, la presencia de Chile como país ha tenido ciertas constantes referidas a nuestra manera de ser y a la forma en como nos hemos relacionado dentro del mundo multilateral.

Quizás la más importante es la conciencia de que en todo acuerdo es necesario comprender al otro, entender su contexto y determinantes, y el origen de sus propuestas. Ello requiere también una capacidad de cercanía humana y cultural cada vez más necesaria, porque la afirmación y valorización de la identidad propia radica precisamente en el reconocimiento respetuoso del otro. En buenas cuentas, observamos a los otros en la misma forma que quisiéramos que ellos nos miren a nosotros.

Procuramos pensar desde el conjunto y abordar los temas en función de lo que entendemos son los objetivos compartidos. Consideramos que al negociar acuerdos internacionales hay un bien común que estamos persiguiendo. Tenemos, sin duda, intereses propios, pero hemos querido marcar nuestra contribución a la reflexión colectiva y los principios que deben inspirarla.

Persistimos en la búsqueda de los máximos acuerdos posibles y no conformarnos con el mínimo común denominador. Ello supone una buena gestión en la búsqueda de convergencia con otros países, para generar las dinámicas mayoritarias que permitan avanzar. Y en

---

5 Policy Paper "Chile en los orígenes del multilateralismo: construyendo una identidad en el Sistema Internacional", elaborado por la promoción Luis Pardo Villalón 2016-2017 de la ACADE.

6 Principios y valores que guían la política exterior de Chile: Respeto al derecho internacional; vigencia y respeto de los tratados; solución pacífica de las controversias; independencia y respeto a la soberanía; integridad territorial; promoción de la democracia y respeto a los derechos humanos; responsabilidad de cooperar.

ese proceso no hemos sido obtusos cuando una propuesta nuestra no tenía suficiente apoyo.

Tendemos a abordar los temas con una visión integradora, en donde asumimos sus aspectos específicos, pero entendemos que cada materia es multidimensional e interactúa con otras áreas y, en consecuencia, lo que se está negociando puede tener efectos colaterales que es necesario tener presente.

Hemos trabajado para que Chile sea reconocido como un “país facilitador” que, sin menoscabo de sus principios y definiciones, contribuya a aumentar el potencial de los acuerdos multilaterales. En lenguaje contemporáneo podemos decir que buscar la convergencia en la diversidad ha sido una conducta sistemática de Chile en su accionar multilateral. Sin que le hayamos puesto ese nombre, en la práctica ha sido la manera como nos hemos presentado al mundo.

Actuamos con la convicción de que por esa senda podemos darle mayor eficacia a un sistema multilateral que nos interesa fortalecer y respecto del cual hemos participado activamente en su construcción. Por cierto que nuestras visiones incluyen críticas necesarias en relación al funcionamiento para asegurar su continua relevancia.

Parte importante de la credibilidad e influencia es el conocimiento. La experiencia y el manejo técnico de los temas es primordial. En general, expertos/as chilenos/as han mostrado reconocidas competencias y por ello hemos sido invitados, muy seguido, a ser parte de o conducir los grupos negociadores más restringidos que preparan las decisiones del conjunto.

Este es el camino que ha seguido nuestro país como una tradición republicana<sup>7</sup>, donde grandes servidores públicos, chilenos y chilenas, han aportado a la conducción y gestión de diversas instituciones multilaterales, que han marcado las relaciones internacionales. Entre ellos, la Organización de Estados Americanos (1954-1955), el Banco Interamericano de Desarrollo (1960-1970), la Organización Panamericana de la Salud (1958-1975), la Organización Internacional del Trabajo (1999-2012), el Organismo para la Proscripción de las Armas Nuclea-

---

7 La presencia de Chile se vio mermada durante los años de la Dictadura, en donde en el terreno político fue criticada en general y condenada en el ámbito multilateral, por violación a los derechos humanos. A pesar de ello, el conocimiento y experiencia de la diplomacia profesional y de expertos chilenos fue reconocida en materias como: el Derecho del Mar, la Antártica, el uso pacífico del espacio ultraterrestre.



res en la América Latina y el Caribe (2001-2007), la Organización de Estados Americanos (2005-2015) y ONU Mujeres (2010-2013)<sup>8</sup>.

Cabe destacar que hemos tenido siete Secretarios Generales en la Comisión Permanente del Pacífico Sur<sup>9</sup> (CPPS), establecida en la Declaración de Santiago sobre Zona Marítima en 1952, sustento de la Zona Económica Exclusiva.

También hemos trabajado desde la presidencia de órganos principales del sistema, como la Asamblea General (AG), el Consejo de Seguridad (CS) y el Consejo Económico Social (ECOSOC). Del mismo modo, contribuimos a la gobernanza internacional desde la presidencia de la Primera, Tercera, y la Sexta Comisión de la Asamblea General y, en diversas ocasiones, desde la Conferencia Anual o los Consejos Directivos de organizaciones del sistema.

La acción de chilenos ha llegado a la Corte Internacional de Justicia<sup>10</sup>, a la Comisión de Derecho Internacional, y a diversos Comités de Órganos de Tratados, lo que revela la importancia que nuestra sociedad le concede al Derecho.

Nuestra presencia en las presidencias de Conferencias, Juntas de Gobernadores, procesos negociadores, comités preparatorios de reuniones y acuerdos internacionales, se ha expresado en instancias como: la organización de UNCTAD III en Santiago, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Comité Para el Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre, la Comisión Ballenera Internacional, y el Comité Preparatorio del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Expertos nacionales han contribuido a entregar una visión para adecuar el Sistema a la emergencia de enfoques integrados y nuevas formas de coordinación, en orden a reforzar la operatividad, eficiencia y, en último término, su legitimidad. Un ejemplo de ello fue nuestra

---

8 En orden: Carlos Dávila, Felipe Herrera, Abraham Horwitz, Juan Somavía, Edmundo Vargas, José Miguel Insulza y Michelle Bachelet.

9 En orden cronológico: Fernando Guarello (1954-1955), Julio Ruiz Borugeois (1955-1956), Mario Astorga (1958-1959), Tobías Barros Ortíz (1961-1966), José Costa Francke (1974-1977), Hugo Llanos Mancilla (1990-1993) y Gonzalo Pereira Puchy (2003-2010).

10 Alejandro Álvarez es el único chileno que ha llegado a ser juez de la Corte Internacional de Justicia. Su tesis sobre el Derecho Internacional Americano le dio un sello al valor del derecho en la región.

participación como co-presidente<sup>11</sup> del Equipo Independiente de Asesores convocado por la Secretaría del ECOSOC<sup>12</sup>. En esa instancia y buscando una estrategia inclusiva a favor de la implementación de la Agenda 2030, se reconoció la alta fragmentación del Sistema y la necesidad de priorizar y especificar opciones concretas de integración de funciones, con el fin de que sean más relevantes y efectivas para los Estados miembros.

Como se puede observar, la acción de Chile ha sido variada en temas y foros.

Por otra parte, nos ha parecido relevante hacer algunas reflexiones en torno a tres áreas que han dado identidad a nuestra acción multilateral: la preocupación por las personas; la paz y la seguridad, desde una perspectiva de seguridad humana, y la priorización de nuestro entorno regional.

### *La dimensión social del desarrollo y la transición a la sostenibilidad*

La mirada de Chile siempre ha estado orientada a plantear en los foros multilaterales los temas de la gente, de las familias, del ser humano y del conjunto de la sociedad. En esa trayectoria, nuestro país ha tenido una activa participación en áreas que promueven una mejor calidad de vida de las personas.

Este enfoque ya se advierte en el aporte de Chile en el proyecto que condujo al establecimiento de la Organización Permanente de Higiene de la Sociedad de las Naciones<sup>13</sup>; en la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde Chile participó en la Comisión de Derechos

---

11 El Embajador Juan Somavía co-presidió el Equipo Independientes de Asesores con Klaus Töpfer, ex Ministro Federal de Medio Ambiente de Alemania.

12 “The future we want, the UN System we need”, Informe del Equipo Independiente de Asesores (ITA) convocado por el ECOSOC para apoyar el desarrollo de una estrategia integrada del Sistema a favor de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Junio 2016. Muchas de sus ideas fueron recogidas en las propuestas de cambios en el sistema de desarrollo de Naciones Unidas, hechas por el Secretario General António Guterres. En <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/qcpr/ecosoc-dialogue-publication.pdf> (consultado en febrero de 2018).

13 La Organización Permanente de Higiene fue propuesta por el delegado de Chile a la Sociedad de Naciones, Manuel Rivas Vicuña. Esta iniciativa derivó en el establecimiento de la Organización Mundial de la Salud.

Humanos y en el Comité de redacción<sup>14</sup>; en la iniciativa de crear la CEPAL<sup>15</sup>; en la incorporación de la seguridad de las personas, que sustentó la Cumbre Social; en el trabajo decente y los pisos de protección social, promovidos en la OIT y otros foros; el impulso a sistemas de salud resilientes y el acceso universal a medicamentos, con inversión en mecanismos de regulación de mercados (UNITAID<sup>16</sup>). Todo ello muestra cómo numerosas de nuestras propuestas se han materializado en compromisos políticos de alto nivel y en el trabajo de distintas organizaciones del sistema.

Chile ha estado asociado, de manera temprana, a las preocupaciones del mundo en desarrollo, a los efectos de la pobreza, el empleo, la desigualdad, la integración social y a la responsabilidad de cooperar. Hemos contribuido a consolidar el pilar de desarrollo consagrado en la propia Carta.

La Cumbre de Desarrollo Social –que se aborda en la primera parte de esta publicación– es una iniciativa emblemática en el Sistema, instalando un pensamiento y una readecuación de la agenda que condujo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y luego al establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La dinámica que se echó a andar, se transformó en la dimensión social de la Agenda 2030. Las dos décadas para la erradicación de la pobreza (1997-2006 / 2008-2017), se han inspirado en la Cumbre de Copenhague.

En este sentido, el cambio climático es, sin duda, uno de los mayores desafíos de la humanidad para alcanzar una sostenibilidad efectiva, fenómeno que afecta directamente a un país oceánico, antártico e insular, como el nuestro. El compromiso que asumimos en el Acuerdo de París de reducir en un 30% la emisión de gases de efecto invernadero, al 2030, refleja una voluntad irrevocable de actuar de manera

---

14 El Embajador Hernán Santa Cruz, Representante Permanente de Chile ante Naciones Unidas, formó parte de los 18 delegados de la Comisión de Derechos Humanos. Asimismo, fue uno de los ocho miembros del comité que se reunió en 1948 para redactar la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

15 Esa propuesta se formuló en la convicción de que la CEPAL, al conocer la realidad económica de la región y especialmente la potencialidad de sus recursos, podría contribuir a elevar el nivel de vida de sus habitantes. Ello se ha reflejado en el trabajo de esta institución.

16 Iniciativas del Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos (UNITAID). En la práctica, las acciones de UNITAID apuntan a hacer bajar los precios, agilizar el desarrollo de medicamentos más adaptados y mejorar la calidad y disponibilidad de los productos sanitarios.

consistente con esa nueva concepción del desarrollo. El impulso de una nueva política nacional para hacer de las energías renovables no convencionales la fuente principal energética de nuestro desarrollo, es concordante con esa responsabilidad.

Históricamente promovimos la idea de generar una cultura ambiental global y mejorar las condiciones de resiliencia. La presencia activa en los foros en que se acuerdan medidas para la reducción de riesgo de desastres, ha sido una preocupación central de la diplomacia chilena y ello se ha expresado en la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

El multilateralismo tiene el desafío de continuar aportando a una perspectiva de largo plazo, capaz de integrar la dimensión económica, social y medioambiental del desarrollo sostenible. Cabría plantear que ello debería reflejarse en el diseño y puesta en práctica de políticas públicas, de inversiones privadas y conductas personales, sustituyendo una sectorialización que será crecientemente inoperante para abordar problemas interdependientes y que se refuerzan mutuamente. Este es uno de los principales desafíos para hacer la Agenda 2030 una realidad.

### *La Paz y la Seguridad Internacionales*

Como parte de un firme compromiso con la paz, Chile ha colaborado con los esfuerzos para ayudar a definir la seguridad multidimensional, lo que ha permitido comprender mejor nuevas amenazas y cómo abordarlas colectiva y preventivamente. A partir de esa concepción, nos parece indispensable seguir privilegiando la dimensión de seguridad humana y la responsabilidad de proteger, las cuales vinculan los conceptos de seguridad internacional y de las personas.

Impulsamos la declaración de nuestra región como Zona de Paz y contribuimos a la desnuclearización de América Latina en Tlatelolco. A partir de la Comisión Militar Neutral en el Conflicto del Chaco (1935) y el Grupo de Observadores Militares de Naciones Unidas en el conflicto India-Pakistán, en 1949, nuestro país ha participado en 23 Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP). Con sentido solidario y responsable, contribuimos a la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), fuimos acompañantes en el Proceso de

Paz en Colombia e integramos la Misión de Verificación de Naciones Unidas en dicho país.

Los temas de seguridad internacional afectan de manera singular a un país abierto al mundo y convendría que Chile reforzara un compromiso para asegurar mejores condiciones de paz y estabilidad, entendidas como un bien público global.

Preocupan señales de nacionalismo, conflictividad interestatal, unilateralismo, excepcionalismo, la expansión de la posesión y uso de armas nucleares que perturban las bases de la convivencia pacífica y afectan la eficacia del sistema multilateral.

En este contexto, estamos aspirando a integrar nuevamente el Consejo de Seguridad para el período 2029-2030. Ello nos fija una perspectiva de aquí a entonces, que nos permita dar continuidad a las propuestas de Chile en las presidencias de dicho Consejo (1996-1997, 2003-2004, 2014-2015), para abordar el papel de Naciones Unidas en el post conflicto y las causas profundas de las crisis, incorporando la dimensión de desarrollo inclusivo en una agenda amplia de paz y seguridad.

Nuestra acción diplomática también debe asumir realidades que afectan a toda la humanidad. La utilización de los Sistemas de Armas Letales Autónomos (LAWS, por su sigla en inglés) representa una evolución tecnológica peligrosamente irreversible y es necesario intervenir para armonizar la acción de la inteligencia artificial y la robotización, con el derecho internacional humanitario.

### ***Multilateralismo Regional: concertación política e integración***

El espacio regional es una prioridad constante de nuestra política exterior, porque asumimos que somos parte de una comunidad de orígenes similares que debemos cautelar, para que también sea de un futuro compartido.

Nuestro país ha tenido una participación activa en diversos foros de integración y concertación política latinoamericanos, interamericanos, sudamericanos y, recientemente, del Caribe, que se han construido a partir de un vínculo histórico entre nuestras sociedades y el anhelo de una proyección común.

Dentro de este espacio, expertos y expertas nacionales han sido elegidos, en diversas oportunidades, para integrar instancias como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el Comité Jurídico Interamericano y otras instituciones y foros regionales. Hemos presidido órganos directivos, como la Comisión del Acuerdo de Cartagena y el Comité de Representantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En el siglo XXI, las regiones emergen como una fuerza que no se puede soslayar en la política mundial y, sin duda, son parte de la gobernabilidad global. El desafío es buscar pisos de entendimiento a partir de nuestras realidades diversas, que siempre presentan asimetrías y configuraciones subregionales complejas<sup>17</sup>.

Las experiencias recientes evidencian que en la región conviven visiones de sociedad y opciones de desarrollo diferentes, que pueden inmovilizar la acción colectiva.

A pesar de esos distintos proyectos, es necesario alcanzar una integración efectiva que contribuya a enfrentar un conjunto de temas domésticos (profundización de la democracia, consenso y acuerdos; erradicación de la pobreza; reducción de la desigualdad y oportunidades para el desarrollo personal; incremento de la seguridad ciudadana, y avances hacia el desarrollo sostenible, entre otros) y facilitar una mejor participación en definiciones prioritarias para las sociedades del futuro (como la infraestructura, la conectividad digital y energética, y la incorporación a las cadenas de valor).

La participación de Chile en el surgimiento de la Cuenca del Pacífico, en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), y el fuerte impulso que le hemos dado a la Alianza del Pacífico, nos sitúa en el corazón de un proceso que marcará la historia futura. Hacerlo desde una perspectiva que considere los intereses latinoamericanos y el Caribe, puede ser una importante contribución nacional a la integración regional desde el MERCOSUR al CARICOM.

Es interesante también señalar que la reciente suscripción del Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CP TPP), reafirma un compromiso constante de nuestro país con el libre

---

17 Karns, M. & Mingst, K. (2010). *International Organizations: the politics and processes of global governance*. Second edition. Pág. 145 y ss.

comercio y la integración en un espacio estratégico. Esto adquiere un alcance especial frente a las señales de proteccionismo que se observan.

Y, como siempre, estaremos enfrentados a los temas más profundos del futuro de nuestras democracias y su capacidad de responder a las demandas ciudadanas. Por ello, es importante tener presente la acción de la diplomacia chilena para incluir las Cláusulas Democráticas en diferentes acuerdos, desde la resolución 1080 de la OEA (1991), el protocolo de MERCOSUR (1998), hasta la suscripción de la Carta Democrática Interamericana –CDI– (2001) y el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia (2010). La CDI estableció como objetivo principal el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática. Señala, concretamente, que la ruptura del orden democrático o su alteración en un Estado miembro, constituye “un obstáculo insuperable” para la participación de su gobierno en las diversas instancias interamericanas.

La experiencia indica que el ámbito regional es un espacio natural para una acción flexible de Chile, dotada de principios. En este contexto, es indispensable estimular la decisión política de participar como región, con un mayor peso relativo, en los debates venideros sobre los bienes públicos globales. Conviene recordar que cada vez que nuestros países han actuado unidos, aseguramos una proyección de intereses comunes en diferentes temas. La decisiva contribución latinoamericana al desarrollo del Derecho del Mar y a la protección de las personas en el Derecho de Asilo, son solo dos áreas que tienen un sello regional.

Pero también debemos abordar el desafío de consolidar la presencia e influencia de los organismos de integración y diálogo político que hemos creado. De ALALC y el Pacto Andino al MERCOSUR, y del Grupo de Río a UNASUR y CELAC, observamos que partimos con un gran entusiasmo que se va diluyendo en el camino. Es necesario avanzar hacia formas de cooperación más vinculadas a las dinámicas propias del siglo XXI.

La integración en la región muestra, en consecuencia, una evolución compleja y frecuentemente poco ordenada. La adopción de sucesivos instru-

mentos económico-comerciales y de concertación política, revelan compromisos que en materia de implementación presentan resultados disímiles<sup>18-19</sup>.

Si se pretende medir o evaluar estos esquemas, en función de los objetivos declarados al constituirse diversos referentes, los resultados no han sido suficientemente logrados. Sin embargo, la región tiene interacciones en diversos niveles y temas que representan un potencial considerable. Por cierto que es posible profundizar esquemas segmentados de cooperación hacia un regionalismo más efectivo.

En definitiva, a pesar de un cierto desorden institucional, es evidente que la región ha construido un cuerpo de valores y normas en materias como: la paz y la seguridad; la protección de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho; la no intervención; la prohibición de las armas de destrucción masiva; el respeto a la diversidad y la interculturalidad, comparable a otras regiones.

Si bien este cuerpo valórico-jurídico no ha sido observado de manera equivalente en toda la región, refleja una persistente voluntad política de cooperación. Ello constituye un patrimonio que debemos cautelar y potenciar, para avanzar hacia un regionalismo más eficiente, con una agenda innovadora que se vincula a las necesidades y demandas ciudadanas.

Esto impone, también, seguir estimulando el diálogo con otras regiones, países y actores. Ese es el valor de espacios de interlocución como CELAC-China, el diálogo con la Unión Europea y la necesidad de alentar vínculos activos con otras organizaciones regionales, como la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. En síntesis, entender el regionalismo como un proceso de relacionamiento intra y extra regional.

### *Mirar el futuro, un imperativo estratégico*

Las reflexiones de esta publicación muestran el valor que ha tenido, y ciertamente tendrá, la opción multilateral para nuestras definiciones

---

18 Van Klaveren, A. (2017). "Regionalism in Latin America. Navigating in the Fog". Working Paper No. 25/2017, SECO/WTI Academic Cooperation Project.

19 Sanahuja, J.A. (2009). Del "regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).



de sociedad, y para analizar la manera en que nos vinculamos con el mundo. ¿Cómo vemos las relaciones internacionales de Chile más allá del 2030? ¿Cuáles serán las formas que deberá tomar la institucionalidad internacional para asumir un orden, en que ya se perciben señales de fragmentación? Ello exige imaginación, iniciativa, capacidad de innovar y estar en condiciones de entender diversos códigos emergentes, particularmente estimulados por la era digital y las nuevas generaciones<sup>20</sup>. Esto es central para participar en la construcción de los procesos que marcarán las evoluciones globales.

Sin duda que el multilateralismo, más allá de limitaciones propias de un sistema en donde la influencia del poder sigue vigente (veto y fuerza militar), ha contribuido a ordenar una globalización que sigue teniendo déficits<sup>21</sup>. El gran reto es lograr un balance entre los riesgos y las posibilidades que este fenómeno presenta, el cual ha sido determinante en la sociedad contemporánea. Si se fracasa en ese esfuerzo, es posible que se acentúen escenarios de crisis, desafección y desconfianza.

Una nueva generación de acuerdos transformadores, como la Agenda 2030, abren oportunidades para el desarrollo sostenible y la resiliencia. Ese compromiso político plantea una responsabilidad de implementación que debe, ciertamente, responder a los contextos de cada país. Lo esencial es generar una conciencia sostenible por parte de los ciudadanos y la sociedad; un cambio cultural que es necesario asumir y que significa pensar en modelos de inversión, producción y patrones de consumo sostenible. Es decir, un Chile con respeto por la Tierra y por los seres humanos que viven en ella.

Chile se encuentra desarrollando acciones concretas en torno a un conjunto de temas, respecto de los cuales tenemos condiciones naturales y grandes potencialidades. Esto significa que podemos integrarnos a los esfuerzos globales y ser actores significativos en la búsqueda de un cambio hacia la sostenibilidad.

---

20 En la publicación Política Exterior de Chile 2030, se hace un análisis de cómo nuestro país debe actuar para potenciar los valores que promovemos y un desarrollo sostenible, en una sociedad global interactiva e interdependiente, donde conviven culturas diversas conectadas a un clic de distancia. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Equipo 2030, Dirección de Planificación Estratégica. Enero 2018.

21 Mattern, F. (2017). "In 2017, Winning Back the Debate on Globalization".

Se ha planteado la idea de que nuestro país ofrece laboratorios naturales, que han permitido avanzar en áreas muy diversas, como lo son la energía, alimentación, protección oceánica<sup>22</sup>, ciencia, tecnología y astronomía. Integrarse a estas redes mundiales, desde nuestras realidades nacionales, plantea la responsabilidad de participar activamente en los espacios multilaterales de Investigación, Innovación y Desarrollo (I+I+D).

También están siendo estudiados y desarrollados, asuntos como la desalinización del agua para diversos usos; la promoción de políticas que incentiven la electromovilidad; respuestas a las demandas de la salud global; acciones que fortalezcan el turismo sustentable; prepararnos para el futuro del trabajo; los impactos de la robotización, y el surgimiento de nuevas ocupaciones y formas de empleo, entre otras. O sea, adaptarnos a las demandas y aprovechar las oportunidades que nos trae el cambio de era.

Es importante detenerse en el futuro de la minería de Chile, hasta ahora principal sostenedor de nuestra economía. El sector minero, relacionado tradicionalmente al cobre, hoy convive con desafíos asociados a la sostenibilidad, el “cobre verde” y las industrias del litio, cobalto y molibdeno. Debemos avanzar en una estrategia de Minería Verde y proyectar los efectos que, para el desarrollo de Chile, podrían tener la dupla cobre-litio, en lo que se refiere a electromovilidad, su industria asociada y la conservación de energía.

El desarrollo de todas estas áreas, nos permite afirmar que la sostenibilidad será un elemento central en la generación de nuevas políticas. Más importante aún es la forma en que esta influirá en la construcción de la identidad y de la conciencia social que marcará a las futuras generaciones.

Respecto de las condiciones naturales, quisiéramos detenernos un momento para reflexionar sobre algunas de sus implicancias. Chile está en medio de una revolución energética, con metas que nos proyectan al 2035 con un 60% y al 2050 con un 70% de Energías Renovables No Convencionales, principalmente contribuciones de las fuentes eólica, solar, bioenergías, geotérmica y mareomotriz. Se espera, además,

---

22 El desarrollo de una responsabilidad oceánica, concepto planteado en un proyecto de Policy Paper para la Academia Diplomática de Chile (2018), elaborado por Lucas Pavez.

que concentre más del 50% de la producción energética renovable en América Latina, principalmente por el enorme potencial de la energía solar en el Norte. De ser así, esta evolución tendrá un gran impacto en otras áreas claves, como la purificación del agua y la desalinización, principalmente para el Norte Grande, pero también podría disminuir, de alguna manera, la desertificación de los suelos y aportar a aspectos fundamentales de Chile como potencia alimentaria.

Actualmente tenemos una exportación de alimentos cercana a los US\$ 16.000 millones de dólares, situación que nos ubica entre los 10 primeros exportadores mundiales para aproximadamente 50 alimentos. Según algunos estudios<sup>23</sup>, esta cifra se duplicaría en los próximos ocho años, con lo cual nuestro país aportaría a la provisión internacional de alimentos, en medio de la lucha contra el hambre, la sequía y la desertificación global.

En materia científica, con una efectiva práctica de cooperación internacional, en pocos años se alcanzará en Chile el 70% de la capacidad de observación astronómica mundial. Esto, a su vez, tendrá un impacto positivo en el conocimiento necesario para almacenar, procesar y transmitir *Big Data* (macro datos, datos masivos). Pero también es fuente de una mayor cooperación internacional, si invitamos a más científicos de la región y del mundo a ser parte de este proceso.

Por otro lado, nuestro país ha sido pionero en la protección y conservación de los océanos y un testimonio de ello fue el reconocimiento de la Zona Económica Exclusiva (ZEE), en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. A partir de ese éxito diplomático, hemos protegido los recursos zonales, y desde la suscripción del Protocolo para la Conversación y Administración de las Áreas Marinas Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste (1989), en el marco de la CPPS, se ha promovido la creación de vastas Áreas Marinas (24) Protegidas, que alcanzan cerca del 46% de nuestra ZEE al 2018<sup>24</sup>.

23 Chilealimentos (2016). Informe “Chile Potencia Alimentaria: Posicionamiento en los Mercados Internacionales”.

24 La protección de Áreas Marinas se ha reflejado tempranamente a través de figuras como la de Santuario de la Naturaleza (1976); los Parques y Reservas Marinas (Ley de Pesca 18.892, de 1991), y los Espacios Marinos Costeros de Pueblos Originarios (2009). Recientemente, con la creación del Parque Marino Nazca-Desventuradas, de 300 mil km<sup>2</sup>, una red de parques y áreas marinas de 12 mil km<sup>2</sup> en el Archipiélago de Juan Fernández y otras áreas menores, sumando 1.329.000 km<sup>2</sup>. A ello se agregan proyectos que permitirán a las Áreas Marinas Protegidas alcanzar, en 2018, cerca de 2 millones de km<sup>2</sup>.

Es evidente que gobiernos y sociedades están conscientes de las responsabilidades adoptadas al aprobar el compromiso 2030. Es alentador que las políticas públicas y agendas de distintos esquemas y formatos internacionales, como Davos, la Cumbre de las Américas, la Cumbre Iberoamericana, el G-20 y una poderosa red de agencias especializadas e instituciones no gubernamentales, han incorporado la visión amplia que plantea el desarrollo sostenible y el cambio climático para el futuro de toda la humanidad.

Si aspiramos a proyectar este proceso con realismo, habrá que considerar las condiciones en que esta agenda emerge, como lo expresa el documento “Transformar nuestro mundo”<sup>25</sup>. Un conjunto de fenómenos, tanto al interior como fuera de los países, menoscaban las capacidades para alcanzar el desarrollo sostenible. En este contexto, el cambio climático sigue siendo uno de los mayores retos de nuestra época.

Es claro, entonces, que la implementación puede presentar complejidades, y para superar posibles dificultades, una lógica básicamente económica de la forma de globalización imperante, debe abrirse a incorporar los objetivos sociales y medioambientales del desarrollo sostenible.

Avanzar en esa dirección en una tarea ineludible del diálogo público-privado, porque las empresas jugarán un rol central en la construcción de un “Chile sostenible”.

En este escenario, el espacio multilateral debería ser un facilitador en el ámbito de la definición de políticas públicas nacionales y de una activa cooperación internacional. La diplomacia multilateral debe internalizar esta realidad.

La aprobación de la Agenda 2030 reflejó una valoración colectiva desde el multilateralismo al desarrollo social y el respeto de la tierra, como un camino para atender las exigencias del futuro. Es una visión que contrasta con las dificultades e indefiniciones que presenta el multilateralismo político, vinculado –de una manera más rigurosa– a las relaciones internacionales propias de los antiguos equilibrios de poder.

---

25 Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Páginas 5 y 6. A/RES/70/1.

### *La asociatividad, el diálogo intercultural y la confianza: un camino necesario*

Es evidente que de las evoluciones del poder político y económico, surgen –como se ha mencionado– nuevos espacios de influencia que se reflejan en lo multilateral. Frente a esto, nuestro país tendrá que generar alianzas y entendimientos con otros países y sectores públicos y privados, que amplíen nuestra presencia y márgenes de acción internacional.

Sin duda que los desafíos de las próximas décadas, en la ciencia, tecnología, innovación y desarrollo; en la organización y participación ciudadana; en el entendimiento intercultural y tantos otros, exigirán formas imaginativas de asociatividad. Chile deberá desarrollar y complementar el concepto clásico de países afines, buscando un trabajo conjunto con otros actores en temas emergentes, con la flexibilidad necesaria para influir en procesos negociadores, mecanismos e instituciones que reflejan nuestros intereses, pero igualmente los equilibrios que buscamos en el mundo.

Por otra parte, también tenemos la oportunidad de constituirnos en referentes en diferentes materias innovadoras<sup>26</sup>, donde las potencialidades mencionadas nos constituyen en un socio interesante, que ofrece ventajas reales a países o grupos de países. Esto puede situarnos en un escenario político donde seamos requeridos para integrar nuevos esquemas de iniciativas “*likeminded*”.

Parece lógico, entonces, que para transitar a la sociedad del futuro, debemos caminar asociados a otros países y regiones, con quienes compartimos necesidades y demandas comunes, y con los cuales debemos buscar la mejor manera de participar en las cadenas de valor<sup>27</sup> y en los espacios de reflexión. Cualquier observador atento puede advertir que las amenazas y las oportunidades, difícilmente pueden abordarse de manera individual. El multilateralismo debe

---

26 Como hemos mencionado, en un conjunto de temas estratégicos tenemos algún tipo de ventaja comparativa: energías renovables no convencionales, astronomía, astroingeniería, océanos, explotación sustentable de nuevos minerales, desarrollo científico en la Antártica, uso sustentable del agua, protección de reservas de agua dulce, desalinización, investigación agroforestal.

27 Es interesante señalar la colaboración en la construcción de cadenas globales o regionales de valor, incorporadas en el TLC con Argentina.

conservar la condición de plataforma para una acción colectiva y colaborativa<sup>28</sup>.

Recurrentemente, hemos señalado que el conocimiento y comprensión del otro es una condición de la diplomacia, y ello supone entender los contextos culturales y el valor de la interculturalidad en la sociedad contemporánea y en la que proyectamos vivir. Ello convoca no solo al incremento de los intercambios culturales, sino también a la búsqueda de creación, en conjunto con otros bienes culturales, destinados a la difusión y consumo global.

La gran revolución de las comunicaciones ha generado un espacio universal de interconexión, que ha estimulado un proceso de reafirmación de identidades. Es claro que la homogeneidad que pretenden imponer la publicidad y los patrones de consumo global, no será un signo político ni cultural de los próximos decenios.

Los ciudadanos están cada vez más informados, no solo de sus derechos y realidades, sino también la de los otros. Desde allí aspiran a ser constructores del presente, pero fundamentalmente del futuro. La hiperglobalización ha acentuado, con su enorme rapidez de transmisión, el impacto de diversos fenómenos en las personas y en las sociedades. Ello, desde la reivindicación de derechos y los efectos de las crisis financieras al cambio climático, con sus múltiples dimensiones transformadoras.

Mirar el futuro con una visión prospectiva, más que una reflexión teórica, plantea desafíos reales para generar condiciones de confianza en el diálogo. Es imperativo asumir las diversas identidades, los patrones socioculturales y las tradiciones, como un aporte positivo y una dimensión de la estabilidad, de la convivencia en sus distintas manifestaciones y, en definitiva, de la paz y seguridad internacionales. No hacerlo, o ver esta materia desde la distancia, es un serio riesgo. Debemos abordar responsablemente este fenómeno, a partir de valores universales compartidos, que es ineludible proteger colectivamente y evitar su relativización.

---

28 En este contexto es interesante recordar lo dicho por la ex Directora General de la UNESCO, Irina Bokova: “se equivocan quienes creen que el multilateralismo agoniza. El afrontar problemas críticos puede contribuir a darle una vitalidad renovada a la concertación colectiva”.

La diplomacia chilena deberá enfrentar esos nuevos escenarios y ello convoca a una planificación estratégica en que se proyecten las diversas modalidades de inserción que nuestro país debe continuar implementando.

Con esa racionalidad, esta publicación incorpora, en la mayoría de sus artículos, un sentido prospectivo que refleja la necesidad de un multilateralismo que estimule la transición de Chile a la sociedad del futuro. Lo fundamental será el camino que se elija para consolidar un espacio de humanismo global, que respete la dignidad de las personas y la integridad del planeta Tierra, planteando un crecimiento sostenible que responda a los nuevos códigos.

Si queremos mantener presencia e influencia en el sistema internacional, lo multilateral, desde una perspectiva multidimensional, debe continuar siendo parte del interés permanente del Chile al que aspiramos. Ello implica una responsabilidad de prevenir, actuar, liderar y de formación multilateral, como una prioridad no solo de nuestra política exterior, sino de nuestra identidad como nación.

Esta Academia está priorizando estos desafíos.

*Pedro Oyarce y Juan Somavía*  
*Editores*

## EL ORIGEN DE LAS ACCIONES MULTILATERALES DE CHILE\*

La actuación de Chile en el ámbito multilateral fue determinada por dos hechos: la consolidación propia del Estado y los contextos internacionales y regionales del siglo XIX.

Respecto de los temas que concitaban mayor adhesión, se encontraban las comunicaciones, la salud, la codificación del Derecho Internacional, la asistencia recíproca, el fomento de las medidas de confianza y acciones que permitieran disminuir la ocurrencia de conflictos entre países. Las acciones de Chile estaban motivadas en alcanzar una estructura formal, con normas claras y un estricto respeto al derecho internacional que regulara la convivencia pacífica, atendiendo de manera particular los intereses específicos de Chile en materia de soberanía, fronteras y límites.

Establecidos estos términos, los esfuerzos de Chile se centraron en fomentar una activa participación en los espacios multilaterales, con los profesionales más idóneos, pese a las condicionantes presupuestarias y de traslados que, por nuestra situación geográfica, apremiaban constantemente.

### *Conferencias Panamericanas*

La región ya era considerada como el espacio natural de actuación y prioridad para nuestro país. Es por ello que en la Primera Conferencia Panamericana, celebrada entre 1889 y 1890, nuestro país destacó en tres áreas principales: arbitraje, comercio y comunicaciones. El arbitraje fue uno de los asuntos más importantes tratados en la Conferencia,

---

\* Desarrollado por María José Henríquez, Profesora Asociada del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, sobre la base del trabajo de investigación "Chile en los orígenes del Multilateralismo: Construyendo una identidad en el Sistema Internacional", realizado por los funcionarios de la promoción 2016 Luis Pardo Villalón.



en orden al establecimiento del arbitraje obligatorio o forzoso, como mecanismo único para la solución de las diferencias, especialmente en temas limítrofes, territoriales y cumplimiento de tratados. Sobre el particular, Chile mantuvo una posición sólida en cuanto a que no se confriera carácter exclusivo a dicho método, considerando que los Estados debían tener la libertad de hallar el medio de resolverlos a satisfacción de las partes contendientes, es decir, el *arbitraje facultativo*.

Se trató de un debate recurrente, tanto en la conferencia de México (1902), como en Río de Janeiro (1906) y en Buenos Aires (1910). No obstante, las delegaciones chilenas mantendrían su postura y lograrían que, en el ámbito americano, se reconocieran las Convenciones de La Haya que consagraban el arbitraje facultativo.

En la medida en que el espectro de temas cubiertos por el Sistema Panamericano se amplió, nuestro país se involucró decididamente en cuestiones relativas a: (i) las comunicaciones, (ii) la codificación del derecho internacional, (iii) la sanidad y (iv) la solución pacífica de controversias.

**(i) Los primeros pasos en las Comunicaciones:** Un tema de gran relevancia a nivel mundial, fue el de alcanzar mecanismos de comunicación efectiva. Es así como Chile participa tempranamente (1896) como observador en la Conferencia Telegráfica Internacional, realizada en Budapest, y hacia 1907, logró el ingreso a la Unión Telegráfica Internacional (UTI). La prioridad del momento era acordar el establecimiento de una línea telegráfica entre San Francisco y Valparaíso.

**(ii) Derecho Internacional:** La codificación del derecho internacional se relaciona de inmediato con el destacado jurista nacional Alejandro Álvarez. Su esfuerzo por reconstruir el derecho internacional después de la Primera Guerra, llevaría a que la codificación americana se adelantara a la europea.

**(iii) Salud Pública:** Chile fue anfitrión de la Quinta Conferencia Sanitaria Panamericana, entre el 5 y el 11 de noviembre de 1911. En esta, nuestro país propuso que los Delegados a las Conferencias,

“siempre que sea posible, sean higienistas preparados . . . y que por lo menos un delegado sea un alto funcionario de salubridad o una persona que haya asistido a la Conferencia anterior”. Asimismo, se recomendó transmitir a la Oficina en Washington y a la sucursal de Montevideo los informes de las condiciones sanitarias en los países, comprendiendo datos demográficos<sup>1</sup>. Uno de los principales temas era el relacionado con la fiebre amarilla. El representante de Chile, doctor Alejandro del Río, se convertiría en uno de los cinco miembros de la Oficina Sanitaria Internacional, con sede en Washington, y se impulsaría el Código Sanitario Panamericano, finalmente aprobado en 1924.

**(iv) Solución Pacífica de Controversias:** Cierta notoriedad alcanzó, también en el ámbito regional, una colaboración tripartita con Argentina y Brasil, conocida como el Pacto ABC. Su objetivo fue fomentar la solución pacífica de las controversias, así como establecer mecanismos de consulta. Aunque se firmó en mayo de 1915, no se ratificó, pero –en algún sentido– representó un esfuerzo por manejar cooperativamente un equilibrio entre los tres países<sup>2</sup>.

Prácticamente desconocida y, por ello, digna de mención fue la propuesta que en plena guerra mundial realizó al gobierno norteamericano, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Alejandro Lira. Esta propiciaba la creación de una organización internacional que, en el marco de la Unión Panamericana, facilitara la solución pacífica de las controversias; orientara la codificación gradual del derecho internacional, y estableciera una Corte Permanente de Justicia Arbitral, así como la limitación de armamentos y la creación de medidas de confianza mutua<sup>3</sup>.

---

1 478 boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana.

2 Fernandois, J. (2004). Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, p. 55.

3 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1915-1919, p. 117.

## *Multilateralismo y Sociedad de Naciones*

Entre 1919 y 1929 se asiste a un nuevo período multilateral para Chile y bajo los auspicios de la recientemente creada Sociedad de Naciones, la acción internacional de nuestro país transitó desde una postura mayormente defensiva a la cooperación efectiva. La aproximación inicial se orientó a evitar la multilateralización de las controversias vecinales y es, precisamente, en este período en el que cobra fuerza, como principio de política exterior, el respeto irrestricto a los tratados. Pero una vez que la Asamblea de la organización pronunció –en 1921– una interpretación del Pacto que imponía la no revisión de los tratados voluntariamente suscritos sin el consentimiento de las partes, la energía de la diplomacia chilena pudo enfocarse hacia otros ámbitos.

Como país dependiente de la exportación mono productora, se apoyó activamente la formación de la Organización Económica y Financiera de la Liga, así como la regulación de instrumentos comerciales y la firma de tratados que aseguraran la apertura de mercados a los productos mineros y agrícolas chilenos. En dicho marco destacó la Convención para la Abolición de Prohibiciones a la Importación y Exportación, y los esfuerzos para lograr una “tregua aduanera” entre las potencias<sup>4</sup>.

Por su parte, la Organización Permanente de Higiene de la Liga, se creó sobre la base de un proyecto presentado por el diplomático chileno Manuel Rivas Vicuña, en la Segunda Comisión de Asuntos Técnicos, con el fin de generar un conglomerado multilateral que negociara todos los temas de salud<sup>5</sup>.

Las materias laborales también suscitaron gran interés y, por lo mismo, la participación de Chile en la Organización Internacional del Trabajo (creada en 1919) fue bastante activa. En 1922, nuestro país consiguió un asiento en el Consejo de Administración y buscó fortalecer la participación de las naciones latinoamericanas, coordinando acciones. En esta línea, se alcanzó una posición común con España para solicitar la inclusión del español como idioma oficial<sup>6</sup>.

4 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1919, p. 615.

5 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1919-1923, p. 479.

6 Archivo General Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (En adelante AM-RECH), Fondo Histórico, Vol.Nº943, 1922/ Memoria 4ª Conferencia Internacional de Trabajo Nº 330/42, París, 3 de abril de 1923.

En el ámbito regional, las Conferencias de la Unión Panamericana se retomaron después de la Gran Guerra, recién en 1923, y ese año Santiago fue sede de la Quinta Conferencia (programada originalmente para 1914). Desde luego, los temas relativos a la paz y la seguridad captaron casi toda la atención, especialmente la limitación de armamentos. En el cierre de la cita, Agustín Edwards, presidente de la delegación chilena, sería enfático al señalar que América rechazaba la paz armada... “el alma americana es eminentemente pacífica y generosa, aborrece la guerra, idolatra el derecho y se ha formado en la solidaridad”<sup>7</sup>.

En términos mundiales, el período se cierra con la adhesión chilena al Pacto Briand-Kellogg, que prohibía el uso de la fuerza para dirimir controversias entre los Estados. Acuerdo revolucionario para la época que, pese a ser impulsado por Estados Unidos y Francia, no sería suficiente para contener el impulso de la guerra. Y, desde la perspectiva regional, el colofón lo pone el Tratado de 1929 con Perú.

La activa participación chilena se dio en un momento de distensión internacional, un período de “paz ilusoria” que, entre 1924 y 1929, alejó la sombra del conflicto, hasta que la crisis económica fue el preludio de la desestabilización mundial.

De acuerdo con las estadísticas de la Sociedad de las Naciones, Chile fue –en términos globales– el país más golpeado por la crisis del '29, con un 88% de contracción en su comercio internacional. La crisis interna lógicamente impactó el activismo internacional, cuya manifestación más evidente fue la salida del país del Consejo de la SDN, del que había sido miembro desde 1926. De hecho, Santiago incluso tuvo problemas para pagar las cuotas anuales. Tan solo a partir de la segunda presidencia de Arturo Alessandri (1932-1938) fue vivo el interés por reposicionar al país, reincorporándose al Consejo entre 1933 y 1937. Con la imagen de democracia estable, Chile tuvo especial –y compleja– participación en las sanciones a Italia por la invasión a Etiopía y jugó un papel humanitario en la Guerra Civil española. Pero en el contexto de crisis económica, buena parte de los esfuerzos se dirigieron a promover la “Cláusula Bello”<sup>8</sup>. Con todo, durante la

7 <http://www.dipublico.org/13146/programa-de-la-conferencia-quinta-conferencia-internacional-americana-santiago-1923/>

8 Véase “Chile en los orígenes del multilateralismo: construyendo una identidad en el Sistema Internacional”. Promoción ACADE 2016-2017.

década del '30 y dada la progresiva inoperancia de la SDN, sería la región el espacio de actuación privilegiado.

Durante la VII Conferencia Panamericana de 1933, realizada en Montevideo, las delegaciones de Chile y Argentina elaboraron un proyecto de declaración relativo a la “Adhesión y Ratificación de Convenios Pacifistas”, que fue aprobado por la Conferencia<sup>9</sup>. El objetivo era lograr que todos aquellos instrumentos pacifistas acordados durante la existencia de la Unión Panamericana, fuesen ratificados. Sin abandonar la neutralidad, Chile también buscó mediar entre Paraguay y Bolivia durante la Guerra del Chaco. El resto de las Conferencias (Buenos Aires, 1936; Lima, 1938; La Habana, 1940) giraron en torno a conceptos de gran trascendencia. Así, Solidaridad Americana o Asistencia Recíproca, se transformaron en vehículos de actuación y debate. Chile propuso, en Lima, un órgano permanente de consultas sin facultades coactivas y con sede fija en un territorio, pero se impondría la idea de reuniones celebradas por los ministros de Relaciones Exteriores, por rotación, en las distintas capitales y a petición de uno o más miembros.

En las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, la Conferencia de Chapultepec o “Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz”, buscó dar coherencia al discurso regional frente a la próxima Conferencia de San Francisco. La idea era llegar con una propuesta basada en principios representativos de los ideales americanos, para tratar los desafíos de la posguerra.

Chile tuvo el honor de realizar el discurso de cierre de la Conferencia y Joaquín Fernández, Ministro de Relaciones Exteriores de la época, destacaría que las declaraciones conjuntas alcanzadas en la cita regional, constituían un escudo protector de la democracia y contra cualquier acción ideológica extraña en América<sup>10</sup>. Más que una anticipación a la Guerra Fría –aún no declarada–, la frase precedente puede ser considerada como una respuesta a los descabros de los años '30 y a una historia regional repleta de injerencias.

---

9 Resolución N°4 de la VII Conferencia Internacional de Montevideo.

10 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores. Tomo I, 1945.

*El camino a la Organización de las Naciones Unidas*

La Conferencia de San Francisco fue organizada a través del Comité Ejecutivo de la Comisión Preparatoria, constituida por 11 miembros –luego serían 14–, entre estos se encontraba Chile. Una vez firmada la Carta, el Comité se convirtió en la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas y si bien nuestro país se plegó en mayor medida a las posturas de Estados Unidos, como por ejemplo, la localización de la sede en Nueva York, Santiago buscó el equilibrio. Especialmente interesante resulta el decidido apoyo a la propuesta australiana que restringía el “veto”, por considerar que dicha enmienda sería beneficiosa para la estabilidad y el carácter democrático de la organización<sup>11</sup>. La historia, como se sabe, tomaría otro derrotero.

Este sucinto relato de nuestros orígenes en la acción concertada, refleja que el multilateralismo ha sido un espacio de convergencia, que ha contribuido progresivamente a ordenar el mundo en torno a valores, al tratamiento de temas claves para el desarrollo de las sociedades y a la elaboración de regímenes internacionales e instituciones que articulen la acción colectiva. La evolución que han tenido estos esquemas, muestra momentos favorables y de cuestionamientos, pero es preciso advertir una tendencia a valorar el sentido de lo multilateral, como un agente ordenador de las relaciones internacionales.

---

11 AMRECH, Fondo Organismos Internacionales, Vol. I, Anexo N°1, Memorándum N°4 al Presidente de la República. Discurso del Delegado chileno, Felix Nieto del Río, 14 de junio de 1945.



PRIMERA PARTE

CONTRIBUCIÓN DE CHILE AL SISTEMA  
DE NACIONES UNIDAS





## CONSEJO DE SEGURIDAD

*Cristian Maquieira*

*\*Pedro Oyarce\*\**

El Consejo de Seguridad (CS) es, sin duda, la instancia más emblemática del sistema multilateral, porque la Carta de las Naciones Unidas le otorga la responsabilidad del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y lo mandata para actuar a nombre de los miembros de la Organización.

En el ejercicio de sus funciones, contribuye a resolver situaciones críticas y orienta a la comunidad internacional cuando esté comprometida la convivencia de la humanidad. Para ello, los redactores de la Carta otorgaron al Consejo facultades de las cuales no dispone ningún otro órgano. Es el único autorizado a exigir el cumplimiento de sus resoluciones a todos los miembros y su mandato ha evolucionado desde una interpretación estricta de lo que constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, a un concepto amplio de paz sostenible, desde una perspectiva preventiva, reactiva y post conflicto.

Dar una mirada a la evolución y a los contextos en que ha trabajado el Consejo es indispensable al analizar el sistema multilateral. Es evidente que siempre ese ejercicio será incompleto pero necesario para apreciar la inserción temprana de Chile en la institucionalidad mundial.

En este artículo se revisan hechos, momentos y decisiones respecto de las cuales Chile ha debido pronunciarse, observando principios, prioridades y preocupaciones de nuestra Política Exterior. En primer lugar, se hace una breve referencia a las competencias del Consejo,

---

\* Ex Embajador de Chile y miembro de la delegación a la III Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar.

\*\* Ex Embajador de Chile. En la actualidad se desempeña como profesor y Coordinador de Proyectos Especiales en la Academia Diplomática “Andrés Bello”.

deteniéndose en el alcance de algunas disposiciones de la Carta, y en la forma en que ha abordado algunos casos. Es mencionado, igualmente, el relevante proceso de ampliación de la agenda y cómo esta instancia ha asumido responsabilidades en el ámbito de la seguridad colectiva para gestionar crisis y conflictos en la función fundamental de mantener la paz.

Se plantean los desafíos de una reforma que se ha constituido en un asunto permanente en la historia del sistema.

Se reafirma el interés de Chile por la labor del Consejo de Seguridad, como una constante de nuestra Política Exterior y de una sostenida acción diplomática. Estas reflexiones pueden contribuir a dar a conocer aspectos centrales de la participación de Chile en los cinco períodos en que ha integrado esta instancia como Miembro No Permanente y las ocho oportunidades en que lo presidimos, identificando preocupaciones, posturas, iniciativas y definiciones adoptadas por nuestro país.

Para concluir, se señalan algunas tendencias y temas que convendría considerar en el trabajo del Consejo de Seguridad de los próximos años.

## I.- EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y SU ESTRUCTURA DE PODER

El CS refleja los equilibrios de poder de un momento histórico que ha ido evolucionando, por lo que una readecuación a la correlación de fuerzas contemporáneas es uno de los mayores retos de las relaciones internacionales.

La composición del Consejo está dividida entre Miembros Permanentes (5) –MP–, los cuales están habilitados de la capacidad de vetar decisiones que adopta el órgano (salvo en materias de carácter procesal), y Miembros No Permanentes (10) –NP–, que ocupan el cargo por dos años.

Los MP constituyen la memoria institucional y normalmente son los iniciadores de las medidas para enfrentar una crisis global. Los NP le dan contenido, prioridades a la agenda y pueden jugar un papel importante en el accionar del Consejo, particularmente cuando la crisis se produce en sus regiones.

Además, desde la Presidencia del Consejo, que rota mensualmente entre los miembros, y de los comités de sanciones y otros grupos de trabajo –cuya presidencia ocupan normalmente Miembros No Permanentes–, este grupo de países hace aportes relevantes a la labor del Consejo.

En su accionar, el Consejo puede imponer sanciones, organizar cese de fuegos y autorizar el uso de la fuerza a nombre de la ONU. La comunidad internacional, en su conjunto, está obligada a aceptar y cumplir las resoluciones del Consejo (art. 25 de la Carta).

Es interesante señalar la opinión de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), la cual afirmó “que la Asamblea General también debía ocuparse de los asuntos relativos a la paz y la seguridad internacionales”<sup>1</sup>.

Ello vino a ratificar la resolución 377<sup>a</sup>, llamada “Unidad Pro Paz”, aprobada en noviembre de 1950, la cual confiere a la Asamblea General (AG) facultades para intervenir en asuntos propios del Consejo. En términos prácticos, la Asamblea General puede reemplazar al Consejo cuando hay una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y el Consejo se encuentra imposibilitado de actuar. En ese caso, la Asamblea convoca a una sesión extraordinaria de emergencia para tomar las medidas que debiera adoptar el Consejo.

Inicialmente, la resolución “Unidad Pro Paz” constituía el camino que permitía a la Asamblea General abordar temas de guerra y paz, sin que fuera aplicable el veto.

Así ocurrió en 1956, con el establecimiento de la primera operación de mantenimiento de la paz de la ONU, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF, por sus siglas en inglés), con lo cual se resolvió la crisis de Suez. Cabe destacar que el Embajador de Chile ante Naciones Unidas, Rudecindo Ortega Mason, fue elegido, en 1956, como presidente del primer período extraordinario de sesiones de emergencia de la AG, donde se aprobó esta misión.

La práctica muestra que, con el tiempo, las sesiones de emergencia han sido distorsionadas por el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), en especial por los países árabes, que han usado este espacio para denunciar la política israelí y el apoyo de Estados Unidos en los

1 Corte Internacional de Justicia. “Ciertos Gastos. Párrafo 2 del Art. 17 de la Carta”. Opinión Consultiva del 20 de julio de 1962.

territorios árabes ocupados. Ha habido diez períodos extraordinarios de sesiones de emergencia de la Asamblea General, convocados invocando la resolución 377<sup>2</sup>.

El Consejo también juega un papel, conjuntamente con la Asamblea, en admitir nuevos miembros a la organización, en designar al Secretario General y en la elección de los jueces de la Corte Internacional de Justicia.

Por otra parte, el Consejo no solamente ha ejercido las competencias que le confiere la Carta, sino que también ha “generado” una autoridad adicional, no prevista en el documento constitutivo de la Organización. Esta situación ha provocado dificultades a sectores de la comunidad internacional. Pero, en términos prácticos, se ha producido una ampliación de facultades, a partir de una interpretación más lata de la paz sostenible.

Unos ejemplos de ello han sido las resoluciones aprobadas por el Consejo, actuando como legislatura<sup>3</sup>, exigiendo que los Estados adopten las decisiones apropiadas para suprimir el financiamiento y otras medidas de apoyo a actos de terrorismo (Res.1373) y acciones tendientes a evitar que grupos terroristas se apoderen de armas de destrucción masiva (Res. 1540). Esta acción expansiva de competencias se produjo en un momento de solidaridad activa de la comunidad internacional para reaccionar frente a esta amenaza.

Actuando bajo el Capítulo VII de la Carta, el Consejo, a través de estas resoluciones, impone obligaciones a los Estados que no estarían *estricto jure* directamente ligadas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Se trata de obligaciones generales, por tiempo indefinido, respecto de un amplio campo de materias<sup>4</sup>.

### *El CS y el establecimiento de órganos*

El artículo 29 de la Carta establece que el Consejo puede crear los órganos subsidiarios que estime necesarios.

---

2 Zaum, D. (2008). “The Security Council, the General Assembly and War: Uniting for Peace Resolution” en “The United Nations Security Council and War”. Oxford University Press.

3 Ver Johnstone, I. (2009). “The Security Council as Legislature”, en Cronin, B. y Hurd, I., “The UN Security Council and the Politics of International Authority”. Routledge.

4 Ibid.

El más antiguo es el Comité de Estado Mayor (CEM), contemplado por la Carta en su artículo 47, para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a los requerimientos castrenses del Consejo. Está conformado por los Jefes de Estado Mayor o sus representantes de los cinco Miembros Permanentes.

Desde la creación del Departamento de Operaciones del Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Apoyo a las Actividades en el Terreno, además de la labor del Departamento de Asuntos Políticos, la Secretaría de la ONU se ha convertido –en lugar del CEM– en el centro de la gestión militar en la ONU.

Cada vez que el Consejo impone sanciones a un país, se crea un comité que lleva por nombre el número de la resolución correspondiente, para monitorear la aplicación de las medidas impuestas. Los miembros del Consejo integran esas instancias.

En este contexto, conviene mencionar también la Comisión de Consolidación de la Paz, que es un órgano subsidiario consultivo conjunto del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, la cual apoya la acción de NU en países que acaban de salir de un conflicto. Este es un tema que Chile promovió desde la Presidencia en 2003-2004.

En una decisión que sorprendió a la comunidad internacional, en 1994 el Consejo decidió crear el Tribunal Internacional para Ruanda y en 1999 el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia.

Diversos juristas internacionales estimaron que se había producido una situación *ultra vires* (que excede las facultades otorgadas), pues estimaban que de la Carta no se podía inferir la creación de tribunales que son normalmente establecidos por tratados internacionales.

De acuerdo con Richard Goldstone, juez de la Corte Suprema de Sudáfrica y luego Fiscal del Tribunal de Yugoslavia, el Consejo tomó esta decisión sobre la base de hacer un vínculo de la paz con la justicia. Utilizó un mecanismo que permita conocer la verdad, restablecer el imperio de la ley y otorgar una reparación a las víctimas<sup>5</sup>.

Para analizar este tema, es interesante considerar la opinión del ex Embajador de la India ante el Consejo de Seguridad, Chinmaya Gharekhan, el cual sostiene que en ninguna parte la Carta dice que el

---

5 Goldstone, R. (2001). "The Role of the United Nations Prosecution of International War Criminals". Washington University Journal of Law & Policy.

Consejo no puede abordar una determinada materia. Esto significa que, en la práctica, los Miembros Permanentes deciden todo<sup>6</sup>.

## II.- EL CONSEJO Y EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Las herramientas que confiere la Carta al Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional están contempladas fundamentalmente en los Capítulos VI y VII de la misma. De esta manera, bajo el Capítulo VI, el Consejo –si lo estima necesario– puede instar a las partes a resolver una controversia, cuando su continuación pueda afectar la paz y seguridad, utilizando vías pacíficas, tales como “la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”<sup>7</sup>.

Cuando el Consejo determina que ha habido una amenaza o un quebrantamiento de la paz, o un acto de agresión, puede imponer medidas más robustas que las contenidas en el Capítulo VI de la Carta, en virtud de las disposiciones del Capítulo VII. Estas acciones “podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas”<sup>8</sup>.

Aparte de dichas acciones contenidas en el artículo 41, el CS podrá decidir otras medidas que no impliquen el uso de la fuerza, para hacer efectivas sus decisiones e imponer a los Miembros de las Naciones Unidas la obligación de implementarlas. De acuerdo al artículo 42 de la Carta, el Consejo tiene también el poder de autorizar el uso de la fuerza para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales.

Para efecto de implementar sanciones de orden militar, el sistema previsto originalmente por la Carta está contemplado en el Artículo 43. Dicha norma establece que los Estados “se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando este lo solicite, y de

---

6 Gharekhan, Ch. (2006). “The Horseshoe Table”. Pearson Longman.

7 Carta de las Naciones Unidas. Cap. VI. Art. 33.

8 Carta de la ONU. Art. 41.

conformidad con un convenio especial o convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales”.

Esta disposición permaneció inerte durante la Guerra Fría, debido a que cualquier esfuerzo por aprobar el uso de la fuerza por este medio era objeto de un veto por parte de algún Miembro Permanente. Posteriormente, no ha existido la voluntad política para aplicar esta disposición.

La práctica demuestra, sin embargo, que la ausencia de los acuerdos previstos en el marco del artículo 43 no ha impedido al Consejo autorizar el uso de la fuerza.

Por otra parte, la imperatividad de actuar en determinadas circunstancias, ha obligado a este órgano a encontrar otras modalidades para llevar a cabo la tarea principal que le asigna la Carta. Al no existir fuerzas militares propias de la ONU, el Consejo ha otorgado las autorizaciones correspondientes, ya sea a Estados miembros o a organizaciones regionales, según sea pertinente. Sin embargo, no puede obligar a un Estado a participar con tropas en una operación militar<sup>9</sup>.

Normalmente, aunque no siempre haya sido el caso, cuando el Consejo se ha visto enfrentado a una crisis, sigue la secuencia establecida en la Carta. Así, “el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional”.

Lo anterior, que parece claro en la Carta, no lo es en la práctica del Consejo y puede advertirse que rara vez señala cuál es el artículo invocado para adoptar la o las medidas que está acordando para enfrentar un conflicto en análisis. La opción preferida es hacer una referencia general, en el sentido de estar “actuando bajo el Capítulo VII”.

Otra característica peculiar de las decisiones del Consejo es una gran renuencia a utilizar el concepto de “acto de agresión”. La agresión fue definida –después de un extenso debate– por la resolución 3314 (XXIX)

---

9 Alvik, I. (2003). “UN Security Council Resolutions as Authorization for the Use of Force”.



de la Asamblea General, adoptada por consenso (1974), como hace referencia el estudio hecho por Ivar Alvk<sup>10</sup>. El Consejo ha empleado pocas veces esta figura, pudiendo mencionarse los casos de África del Sur (Res.397), Rodesia del Sur (Res.455) e Israel (Res.573).

El artículo 8 bis (2) del Estatuto de la Corte Penal Internacional define el acto de agresión como: “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”.

### III.- OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ (OMP)

Los redactores de la Carta establecieron, en el artículo 43, un sistema de seguridad colectiva, como instrumento principal del Consejo de Seguridad para manejar los conflictos internacionales. Este se estructura sobre la base de la cooperación de las grandes potencias que la Guerra Fría hizo imposible.

En subsidio, como se ha descrito brevemente, apeló a otros recursos. Uno de ellos es el concepto de “mantenimiento de la paz”, no contemplado en la Carta.

El segundo Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjöld, se refería a esa idea como el “Capítulo 6 y medio” de la Carta, ubicándola entre los métodos tradicionales de solución pacífica, como la negociación, arbitraje y mediación, contemplados en el Capítulo VI, y las medidas más contundentes que autoriza el Capítulo VII.

En total ha habido 63 misiones de mantenimiento de la paz en el mundo, de las cuales persisten 17.

John Griffiths y Jorge Peña, en su artículo “Construyendo estabilidad: la participación de Chile en Operaciones de Paz”, publicado en este libro, hacen un análisis detallado de este tema.

---

<sup>10</sup> Ibid.

#### IV.- REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Este ha sido un tema permanente en la historia del Consejo de Seguridad, casi desde el inicio de sus operaciones, y el cual ha sido objeto de múltiples análisis y propuestas, lo que revela su importancia en el contexto de la evolución de las relaciones internacionales.

Belén Sapag, en su artículo “Chile y el Proceso de Reformas de las Naciones Unidas”, que se incluye en esta obra, aborda en detalle algunos aspectos recientes de la reforma del Consejo.

Esta parte se referirá al proceso que concluye con la ampliación de los Miembros No Permanentes, llevada a cabo en 1963.

En 1946, los Miembros Permanentes llegaron a un “Acuerdo de Caballeros” que nunca se dio a conocer<sup>11</sup> y por el cual los seis países Miembros No Permanentes eran elegidos de la siguiente manera: 2 de América Latina; 1 del Commonwealth Británico; 1 de Europa Occidental; 1 del Medio Oriente; 1 de Europa Oriental (donde a veces se incluía Grecia y Turquía).

Los MP podían celebrar un acuerdo de esta naturaleza, pues al Consejo correspondía “recomendar” a la Asamblea General el ingreso de nuevos miembros, proceso que fue muy complejo en los albores de la Organización.

Por ejemplo, entre 1946 y 1954, 31 nuevos países quisieron incorporarse a la ONU y el Consejo solo aceptó a nueve<sup>12</sup>. El resto fue rechazado y la razón fue clara: un escenario de Guerra Fría y el ejercicio del veto.

El acuerdo de caballeros nunca fue endosado por la Asamblea General y países independientes de África y Asia, particularmente Ghana e India, lo consideraron injusto e inaceptable, y buscaron intensamente rectificarlo<sup>13</sup>.

Entre 1945 y 1960, a pesar del enfrentamiento Este-Oeste, la membresía de la ONU pasó de 50 a 114 Estados, generando una gran presión para aumentar (y no redistribuir los asientos existentes, como

11 Hiscocks, R. (1973). “The Security Council: A Study in Adolescence”. The Free Press.

12 Bourantonis, D. (2005). “The History and Politics of UN Security Council Reform”. Routledge.

13 Bailey, S. & Daws, S. (2008). “The Procedure of the UN Security Council”. Oxford University Press.

pretendieron algunos Miembros Permanentes) la composición de entonces de los Miembros No Permanentes del Consejo.

En 1955, el Grupo Latinoamericano, con Chile a la cabeza, presentó un proyecto de resolución a la Asamblea General para aumentar en dos los NP, de manera que el Consejo tuviera un total de 13 miembros.

Esta propuesta hacía necesaria la enmienda de la Carta y, por tanto, según el artículo 108 de la misma, requería ser aprobada por 2/3 de los miembros de la Organización y la entrada en vigor debía incluir ratificación de los Miembros Permanentes.

Iban a transcurrir ocho años antes que la Asamblea General pudiera tomar acción sobre esta iniciativa, pues la URSS interpuso algunas materias que debían ser incluidas en el proyecto para que fuera aceptado por Moscú.

La URSS hizo saber que no ratificaría ninguna enmienda a la Carta sobre la ampliación del Consejo, que no incluyera a la República Popular China entre sus miembros<sup>14</sup>. Además, exigía alguna forma de acuerdo escrito, garantizando que asientos correspondientes a Europa del Este no se otorgaran a países fuera de esa región, como antes ocurrió con Grecia, en 1952, y Turquía, en 1953<sup>15</sup>.

Por último, demandaba la sustitución del cargo de Secretario General por una “*Troika*”, compuesta por un representante del mundo occidental, otro del sector del Este y uno neutral, o país en desarrollo no alineado.

Era un ataque directo contra el Secretario General, Dag Hammarskold, a quien consideraban como “pro-occidental”<sup>16</sup>.

En el debate, llevado a cabo en el Asamblea General sobre este tema, el entonces Embajador de Chile, Daniel Schweitzer, se opuso enérgicamente a la propuesta soviética.

En 1961 se lleva a cabo la Cumbre de Belgrado, donde se oficializa la creación del Movimiento de Países No Alineados (NOAL), el cual tendría un papel decisivo en este proceso de ampliación del Consejo.

---

14 Schwelb, E. (1958). “Charter Reviews and Charter amendment – recent developments” *International and Comparative Law Quarterly* 7 (2).

15 *Ibid.*

16 Bourantonis, D. (2005). “The History and Politics of UN Security Council Reform”. Routledge.

Durante la Cumbre citada, el NOAL rechazó la propuesta soviética de la “*Troika*”, argumentando que era contraria a sus intereses, pues estimaban que debilitaba a la ONU. También acordaron que la ampliación del Consejo y el ingreso de la RP de China eran asuntos diferentes, sin relación alguna entre sí.

El NOAL respaldaba la ampliación del Consejo, pero no había acuerdo en el movimiento en torno al ingreso de la RP China debido a la sólida oposición de India.

El grupo de países afroasiáticos, el más numeroso de la Organización, presentó su propio proyecto de enmienda, por el cual aumentaba en 4 el número de Miembros No Permanentes. Así, el Consejo estaría compuesto por 15 países, lo cual fue aceptado por el Grupo Latinoamericano, que procedió a retirar su proyecto.

Luego de un debate intenso y, por momentos, muy áspero, que enfrentó al NOAL con los países occidentales, aunque más directamente con la URSS (que sería muy largo detallar aquí), la Asamblea General aprobó la Resolución 1999 A (XVIII) por 97 votos a favor; 11 en contra (los países de la órbita socialista y Francia) y 4 abstenciones (Estados Unidos, Gran Bretaña, Portugal y Sudáfrica). La enmienda entró en vigor en 1965.

## V.- CHILE EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD

La prioridad que Chile concede al cumplimiento de responsabilidades internacionales ha sido determinante en la firme disposición de nuestro país a integrar el CS. Ello responde a un entendimiento temprano de cómo los intereses colectivos deben contribuir a generar condiciones y acuerdos, generalmente aceptables, para preservar y restablecer la paz y la seguridad.

La estructura fundacional del Consejo representó –como se ha señalado– un compromiso entre las grandes potencias para garantizar equilibrios y, por cierto, el interés de preservar el correcto uso del derecho internacional como condición para cautelar la paz y seguridad internacionales. Esto es clave para un país históricamente vinculado

a la sociedad global, lo cual sin duda marca estratégicamente nuestra acción internacional.

*Períodos y Presidencias de Chile en el Consejo*

Miembro del Consejo	Presidencia del Consejo
1952 - 1953	Oct .1952 - Julio 1953
1961 - 1962	Mayo 1961 - Abril 1962
1996 - 1997	Abril 1996 - Oct. 1997
2003 - 2004	Enero 2004
2014 - 2015	Enero 2015

**1) Período 1952-1953**

En el mes de enero de 1952, Chile ingresa, por primera vez, al Consejo de Seguridad. El Representante Permanente de nuestro país ante la ONU era el Embajador Hernán Santa Cruz.

Era un intenso período de hostilidades entre Estados Unidos y la URSS. Por regla general, las consultas entre MP eran anómalas y muy poco frecuentes. Debido a los conflictos de intereses, las intervenciones respondían más a la necesidad de justificar posiciones propias o de atacar, por lo general, las de otros miembros permanentes. Ello exacerbaba los desacuerdos antes que promover la búsqueda de arreglos sustantivos. En este contexto, normalmente los debates terminaban en votaciones<sup>17</sup>.

En esta materia, de conformidad con el acuerdo de caballeros mencionado, Estados Unidos podía contar con el apoyo de tres Miembros Permanentes –China (Taiwán), Francia y Gran Bretaña–, así como de los representantes de Latinoamérica, Europa Occidental y el Commonwealth. La URSS, por su parte, solo tenía el respaldo del representante de Europa del Este, quedando siempre en una posición minoritaria. En consecuencia, el veto era el único recurso que podía usar para impedir decisiones contra sus intereses.

<sup>17</sup> Hiscocks, R. (1973). “The Security Council: A Study in Adolescence”. The Free Press.

El Vice-Ministro de RR.EE. ruso, Andrey Vishinsky, sostuvo entonces “que el veto equilibra el poder”<sup>18</sup>. Interesante observación que permite entender la subsistencia de esta figura en sucesivos contextos de las relaciones internacionales.

### *Agenda temática durante el bienio*

\* **Guerra Fría:** Los primeros incidentes que condujeron a la Guerra Fría empezaron a ocurrir poco tiempo después de la creación de la ONU. Así, en enero de 1946, Irán, apoyado por Estados Unidos, presentó un reclamo contra la URSS por interferencia en sus asuntos internos, concepto consagrado en la Carta y ampliamente invocado en ese período.

Dos días después, la URSS y Ucrania interpusieron su propia protesta por supuestas actividades británicas similares en Grecia e Indonesia.

De ahí en adelante, las relaciones se fueron deteriorando, entre otras razones, por el rechazo de Moscú al Plan Marshall, en 1947; el apoyo soviético al golpe en Checoslovaquia, y el bloqueo de Berlín, ambos ocurridos en 1948<sup>19</sup>.

Finalmente, la Guerra Fría se consolida en 1949, cuando Estados Unidos decide no reconocer a la China de Mao Zedong.

Este ambiente políticamente complejo es, con probabilidad, la razón por la cual ese año el Consejo de Seguridad aprobó solo dos resoluciones<sup>20</sup>.

Durante la presidencia de Chile, en el mes de octubre, el Consejo se reunió en una ocasión para considerar el 4º Informe del mediador en la cuestión de India y Paquistán, que contenía una serie de propuestas para llevar adelante el proceso de mediación.

Una de las manifestaciones más intensas de la Guerra Fría se observó en la admisión de nuevos miembros a Naciones Unidas. Ese año se presentaron las postulaciones de 14 países: Albania, la República Popular de Mongolia, Bulgaria, Rumania, Hungría, Finlandia, Italia,

18 *Ibid.*

19 Hiscocks, R. (1973). “The Security Council: A Study in Adolescence”. The Free Press.

20 Resolución 97 sobre la eliminación del Comité de Armamentos y 98, seguimiento de la cuestión India-Paquistán, tema del cual se ocupaba el Consejo desde 1948.

Portugal, Irlanda, Jordania, Austria, Ceilán, Nepal y Libia. Ninguna de las solicitudes señaladas fue aprobada.

Por otra parte, hubo un asunto muy delicado en el mes de julio de 1952. Corea del Norte y la República Popular China denunciaron públicamente a EE.UU. de estar empleando armas bacteriológicas durante la guerra. La denuncia la formalizó la URSS en el Consejo, produciéndose un debate intenso sobre dos temas.

El primero era la insistencia de la URSS de que se invitara a Corea del Norte y la RP China a exponer el caso en el Consejo. El delegado norteamericano se opuso y la propuesta fue llevada a votación, siendo derrotada por 1 voto a favor (URSS) y 10 en contra (Chile)<sup>21</sup>.

Luego siguió un debate sobre los méritos de la denuncia, lo cual fue rechazado en términos categóricos por EE.UU. y propuso un proyecto de resolución por el que se le solicitaba a la Cruz Roja Internacional llevar a cabo una investigación sobre el tema. El proyecto recibió 10 votos a favor (Chile) y 1 en contra (veto de la URSS)<sup>22</sup>. Este es, tal vez, el mejor ejemplo de la correlación de fuerzas en el Consejo de Seguridad, la cual perduró por casi tres décadas.

En diciembre de ese año, el Embajador Rudecindo Ortega reemplazó al Embajador Hernán Santa Cruz como representante de Chile en el Consejo de Seguridad<sup>23</sup>.

**\* Elección Secretario General (SG):** Una de las primeras tareas que tuvo ante sí el Embajador Ortega fue participar en la elección del nuevo Secretario General de la ONU ante la renuncia del noruego Trygve Lie.

La Unión Soviética se había opuesto a la reelección del Secretario General en 1951, señalando que apoyaba a cualquiera menos a Lie, mientras que EE.UU. afirmó que no podía ser otro que el noruego. Ante la paralización del Consejo frente a este asunto que era necesario resolver, Washington eludió el veto de Moscú, llevando el tema a la Asamblea General, órgano que decidió extender el mandato del

---

21 Consejo de Seguridad. Sesión No. 585. 1º de julio de 1952.

22 Consejo de Seguridad. Sesión No. 587. 3 de julio de 1952.

23 Designado por el Presidente Carlos Ibáñez del Campo, el 4 de noviembre de 1952.

Secretario General por tres años<sup>24</sup>. Es decir, técnicamente Trygve Lie no fue reelegido.

La URSS estaba en lo correcto cuando denunció la decisión de la Asamblea General como ilícita, porque no se aplicó el artículo 97 de la Carta, el cual exige una recomendación previa del Consejo, lo que generó un precedente complejo. Sin embargo, Estados Unidos tenía los votos en la Asamblea General para invalidar cualquier objeción soviética.

En vista de lo anterior, la Unión Soviética decidió boicotear a Lie quien, además, perdió el respaldo de muchos países y de los funcionarios de la organización. Esto debido a que aceptó la solicitud de Estados Unidos de instalar una oficina en el edificio de esta repartición, siguiendo los designios del “*macartismo*”, para investigar al personal norteamericano, ignorando su carácter de funcionarios internacionales. En ese escenario, el SG renunció en 1952.

Como resultado de las consultas entre los MP, el 31 de marzo de 1953 el Consejo de Seguridad eligió al desconocido sueco Dag Hammarskjöld como nuevo Secretario General de la ONU. Esta elección tuvo una peculiaridad. Entre los candidatos con posibilidades serias había dos ex presidentes de la Asamblea General, Carlos Rómulo, de Filipinas, y el canadiense y futuro Premio Nobel de la Paz, Lester Pearson. Sin embargo, ambos fueron vetados por Moscú.

Le correspondió a Chile la presidencia durante el mes de abril, pero no hubo necesidad de convocar al Consejo.

### *Conclusiones del período*

En el bienio de la primera participación de Chile, debido a la intensidad de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad estuvo extraordinariamente inactivo. Se aprobaron solo dos resoluciones, se rechazó un buen número de postulaciones de países para ser miembros de la organización y se eligió al Secretario General, utilizando modalidades no consistentes con la Carta de Naciones Unidas.

---

24 United Nations. Archives and Records Management Section.



## 2) *Período 1961-1962*

En este período, el Embajador Daniel Schweitzer asumió la representación de Chile ante el CS.

### *Situaciones en países y regiones que recibieron especial atención.*

\* **África:** El Consejo dedicó mucho tiempo al tema del Congo, envuelto en un proceso conducente a una guerra civil.

Chile tuvo una activa participación en el tratamiento de este caso. Formuló propuestas de procedimiento que fueron acogidas por el Consejo y expuso su posición de fondo.

Al respecto, en febrero de 1961, el Embajador Schweitzer sostuvo en el Consejo de Seguridad, lo siguiente:

“...A nuestro juicio, tres principios fundamentales han de inspirar la acción de las Naciones Unidas en sus esfuerzos por asistir y contribuir a la estabilidad del Congo: pacificación entre las facciones, suprimiendo las violencias; reestructuración de sus fuerzas militares y policiales; vigorización de su gobierno mediante esfuerzos de conciliación”<sup>25</sup>.

El Consejo aprobó ese año otras resoluciones referidas a la situación en Angola (Res. 163) y en Túnez (Res.164).

### *Agenda temática*

\* **Nuevos Miembros:** En 1961, el Consejo de Seguridad adoptó las Resoluciones 165 a 167 y 170, por las cuales se recomendaba el ingreso de Sierra Leona, Mongolia, Mauritania y Tanganika a las Naciones Unidas. La reducción del enfoque ideológico de la URSS y EE.UU. en el tratamiento de las solicitudes de ingreso a la ONU y la creciente aceptación de nuevos miembros es consecuencia de la Cumbre de Belgrado, de 1960, donde se formaliza el Movimiento de Países No Alineados.

En 1962, se aprobó la resolución 171 sobre el tema de Palestina. Asimismo, por medio de resoluciones cronológicas, de la 172 a la

---

<sup>25</sup> Consejo de Seguridad. Actas Oficiales. Sesión No.935. 26 de septiembre de 1961.

177, el Consejo recomendó la incorporación a las Naciones Unidas de Ruanda, Burundi, Jamaica, Trinidad y Tobago, Argelia y Uganda.

El Consejo sostuvo un debate sobre la admisión de la mayoría de los países peticionarios mencionados, en una sesión celebrada el 26 de septiembre de 1962. Esa fue la primera vez que intervino un Ministro de Relaciones Exteriores de Chile en el Consejo de Seguridad.

En esa ocasión, el Canciller Carlos Martínez Sotomayor manifestó la esperanza de que “los pueblos del mundo...puedan comprobar que las palabras, los buenos propósitos, las expresiones de nuestros gobiernos y las acciones políticas acá proyectadas, encuentran una materialización plena en los hechos y en las conclusiones de las Naciones Unidas”<sup>26</sup>.

Posteriormente, procedió a dar el apoyo de Chile a las solicitudes de admisión que estaban bajo consideración del Consejo.

El 18 de septiembre de 1961, producto de un accidente aéreo ocurrido en Ndola, Zambia, falleció el Secretario General Dag Hammarskjold, a quien le quedaban todavía dos años de mandato.

Por ello, el Consejo, mediante la resolución 168, recomendó la designación del Representante Permanente de Birmania, Embajador U Thant como Secretario General interino, hasta completar el período de Dag Hammarskjold.

El Embajador Schweitzer expresó, en diversas ocasiones, su apoyo a estas decisiones del Consejo.

\* **La Crisis de los Misiles:** Sin lugar a dudas, el gran tema por el cual será recordado el Consejo a partir de 1962, es la crisis de los misiles de Cuba, cuando la humanidad estuvo muy cerca de un holocausto nuclear.

El Consejo tomó conocimiento del hecho al día siguiente del anuncio público hecho por el Presidente John Kennedy. En una sesión espeluznante, el Embajador de Estados Unidos, Adlai Stevenson, mostró pruebas fotográficas contundentes de la presencia de los misiles soviéticos en Cuba, con un radio de alcance que incluía Washington D.C., Ciudad de México y el Canal de Panamá. Además, presentó un proyecto de resolución, el cual la URSS dijo de inmediato que vetaría<sup>27</sup>.

26 Consejo de Seguridad. Actas Oficiales. Sesión No.968. 26 de septiembre de 1961.

27 Consejo de Seguridad. Actas Oficiales. Sesión No.1023. 23 de octubre de 1961.

Chile, a través del Embajador Schweitzer, expuso su posición el día 24 de octubre. En una extensa intervención, recordó que, si bien entre Chile y Cuba había profundas diferencias ideológicas, ambos países mantenían relaciones normales. Dijo que Chile no había favorecido la expulsión de Cuba del Sistema Interamericano ni la aplicación, en su momento, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) al gobierno castrista. Así, luego de defender el principio de no intervención, Schweitzer sostuvo:

“Hoy ya no se trata de la revolución cubana o de la infiltración de su ideología en nuestros países, o de la calificación de su doctrina, o de sus métodos políticos. Desgraciadamente, se trata de que en Cuba una potencia extra-continental ha encontrado la puerta abierta para intervenir en nuestro hemisferio y amenazar su seguridad, pretendiendo transformar la isla del Caribe en una base bélica, en la cual se han establecido rampas para el lanzamiento de proyectiles nucleares de largo alcance, que por sí solos demuestran su carácter ofensivo”<sup>28</sup>.

En otra parte de su discurso dijo:

“Nos ha alarmado en forma extraordinaria la existencia de armamentos nucleares en Cuba, de los cuales los países latinoamericanos se habían visto libres hasta ahora, y que son tan contrarios a la disposición pacifista de nuestros pueblos. Nos ha alarmado en forma extraordinaria que tales armamentos hayan llegado en forma clandestina”<sup>29</sup>.

Posteriormente, dio el apoyo expreso de Chile al proyecto de resolución norteamericano y sugirió que el Secretario General usara su cargo para hacer propuestas conducentes hacia la solución del conflicto. El Embajador Schweitzer concluyó su intervención diciendo:

“Hacemos votos porque las Naciones Unidas, en esta hora de prueba, aporten su contribución eficaz para contener la amenaza a la paz y calmar nuestra zozobra. Chile, además de cumplir con sus compromisos hemisfé-

---

28 Consejo de Seguridad. Actas Oficiales. Sesión No.1024. 24 de octubre de 1961.

29 Ibid.

ricos, está dispuesto a colaborar aquí resueltamente para que desaparezca el peligro que, en estos momentos, se cierne sobre la humanidad”<sup>30</sup>

Tal vez sea esta la oportunidad para mencionar el papel crucial, aunque poco reconocido, que jugó el Secretario General U Thant en la solución de la crisis. El entonces Embajador de Birmania (hoy Myanmar) fue elegido porque Estados Unidos, Francia y la URSS pensaban que U Thant mostraría una supuesta docilidad frente a sus requerimientos e intereses, lo que no encontraron en Dag Hammarskjöld.

La crisis de los misiles permitiría ver que detrás del exterior reservado del Secretario General, había una personalidad fuerte, con una mente templada, que entendió que la crisis no era solamente una confrontación bilateral entre EE.UU. y la URSS, sino que existía el riesgo de una catástrofe global, que comprometía a toda la comunidad internacional que él representaba, por lo que decidió intervenir.

Su contribución fue un aporte fundamental y merecería un artículo propio sobre el tema. Silenciosamente y fuera de la luz pública, U Thant actuó de mediador entre John Kennedy y Nikita Khrushchev, impulsando su idea que finalmente constituyó la base de la solución: el retiro de los misiles rusos a cambio de garantías del Presidente norteamericano de que Cuba no sería invadida<sup>31</sup>.

Lo anterior está vinculado a un hecho vigente hoy, que se refiere a las capacidades de los Secretarios Generales en las instituciones multilaterales. Estos normalmente enfrentan dificultades cuando quieren ejercer acciones originadas en las facultades que le confieren al cargo los instrumentos constitutivos de las organizaciones respectivas. Las respuestas de los gobiernos frente a estas iniciativas de los Secretarios Generales no son siempre convergentes.

### *Conclusiones del período*

El mundo se vio enfrentado a una crisis nuclear que podría haber sido una catástrofe global si no existiera Naciones Unidas. La Organi-

---

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Dorn, A.W. & Pauk, R. (2012). “50 Years Ago: The Cuban Missile Crisis and its underappreciated hero”. Bulletin of Atomic Scientists. October 11.

zación sirvió para romper la dinámica bilateral del conflicto, ofreciendo un espacio multilateral que da origen a la mediación del Secretario General, quien finalmente contribuyó a la solución del conflicto.

En este período, Chile censuró la existencia de armas nucleares en Cuba, no solamente por constituir una amenaza a la paz mundial, sino además, porque atentaba contra la vocación pacifista de la región.

### 3) *Período 1996-1997*

Treinta y cuatro años habrían de transcurrir antes de que el país volviera al Consejo de Seguridad. La membresía de Naciones Unidas se había incrementado de 110 miembros en 1962 a 185 en 1996<sup>32</sup>. El Embajador Juan Somavía representó a Chile.

El mundo había cambiado. El conflicto ideológico entre las superpotencias, que paralizó la acción del Consejo de Seguridad, había empezado a ceder hacia fines de los años '60, con el inicio del proceso de descolonización, lo que obligó a incrementar la composición del Consejo de 11 a 15 miembros.

Hubo otros cambios fundamentales en el paisaje político mundial que habían prevalecido durante casi 40 años. El principal de ellos fue la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética, que produjo el efecto de generar un nuevo e inesperado espíritu de cooperación, particularmente entre los Miembros Permanentes del Consejo, para abordar y tratar de resolver múltiples problemas que amenazaban la paz y la seguridad internacionales.

La principal consecuencia de este hecho fue liberar al Consejo de las ataduras que le impedían ejercer la autoridad que le otorga la Carta y transformarlo en una máquina generadora de obligaciones legales y mecanismos para suprimir conflictos armados, sean estos entre Estados, entre países e insurgentes armados o ataques terroristas de gran escala contra un gobierno y su pueblo<sup>33</sup>.

Se amplió considerablemente el concepto de amenazas a la paz, para incluir las crisis internas cuando había una inquietud plausible de

32 <http://www.un.org/en/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present>

33 Ddring, J. (2008). "The Security Council in the 1990's". Sunny Press.

que la continuidad del conflicto podía tener consecuencias regionales e internacionales.

El ejercicio macizo de su autoridad produjo efectos colaterales importantes, que le permitieron al Consejo enfrentar la represión de los derechos humanos, el derrocamiento de gobiernos democráticos y encarar crisis humanitarias.

También es evidente que, debido a razones políticas y técnicas, aún durante el período post Guerra Fría, el Consejo no había podido actuar de manera efectiva en todas las situaciones.

Por ejemplo, la inacción del Consejo en Ruanda y Sudán tuvo consecuencias trágicas. En el caso de Kosovo, los Estados tomaron acción, pero sin la sólida base legal que le pudo proveer el Consejo.

La situación en los Balcanes produjo un difícil accionar de parte del Consejo, debido fundamentalmente a las diferencias de interpretación existentes entre los MP sobre la naturaleza de los conflictos a partir de la desaparición de Yugoslavia.

Para Estados Unidos y Rusia se estaba frente a una guerra civil, mientras que para Francia y Gran Bretaña era una guerra entre Estados independientes. La RP China se limitaba a observar los acontecimientos.

Ello condujo a aprobar resoluciones que podían ser complementarias o contrapuestas entre sí. La masacre de Srebrenica, donde fueron asesinados 8.000 musulmanes bosnios en una zona declarada bajo “protección de la ONU” fue, en gran medida, producto de estas inconsistencias.

En el caso de la segunda guerra de Iraq, que se verá más adelante, el Consejo quedó paralizado por diferencias entre los Miembros Permanentes en un momento crítico, complicando aún más una situación de por sí muy compleja.

Volviendo a la participación de Chile como Miembro No Permanente entre 1996 y 1997. Durante este período, el Consejo celebró más de 180 reuniones formales, aprobó 110 resoluciones y más de 100 declaraciones presidenciales<sup>34</sup>.

Por razones de espacio no es posible abordar en su totalidad la nutrida acción del Consejo en estos años, por lo que las observaciones

---

34 Dedring, J. (2008). “The United Nations Security Council in the 1990’s”. Suny Press.

de esta sección se concentrarán en la labor del organismo durante la presidencia<sup>35</sup> de Chile, en abril de 1996 y octubre de 1997. Ello, por cierto, sin perjuicio de abordar alguna situación de singular importancia que haya sucedido fuera de los períodos señalados.

### *Situaciones en países y regiones que recibieron atención especial*

\* **Israel y Palestina:** Uno de los hechos más graves ocurridos durante la presidencia de Chile fue la masacre de Qana, el 18 de abril. Esta fue llevada a cabo por Israel contra civiles palestinos refugiados en un campamento bajo bandera de la ONU de las Fuerzas Provisionales de Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL). Allí fueron asesinados más de cien civiles.

Israel sostuvo que el ataque se produjo por un error táctico, pues la intención era bombardear un sitio cercano al campamento desde donde Hezbolá lanzaba cohetes contra Israel. Ello fue desmentido por el informe posterior de Naciones Unidas.

Hubo fuertes presiones sobre la presidencia de parte de Estados Unidos, con el fin de evitar la consideración del Consejo por el hecho mismo y concentrar la atención de los miembros en el tema general de la situación en Medio Oriente. Egipto, por su parte, como Miembro No Permanente, exigía la condena inmediata de Israel por parte del Consejo.

El Embajador Somavía consideró que lo solicitado por la Embajadora Albright de Estados Unidos no era aceptable, así como tampoco era factible –por la posibilidad de un veto– lo exigido por el Embajador Elaraby de Egipto.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Presidente del Consejo le solicitó a Francia, como Miembro Permanente, que hiciera consultas sobre una posible reacción del organismo ese mismo día.

Ya entrada la noche, el Consejo tuvo ante sí dos proyectos de resolución. Uno presentado por la Liga Árabe, que condenaba la acción de Israel y exigía el retiro inmediato de sus tropas en el Líbano. El otro, resultado de las consultas celebradas por el Embajador de Francia.

---

35 La presidencia del Consejo es un cargo que rota mensualmente siguiendo el alfabeto inglés. Un solo país ha ejercido el cargo dos veces seguidas. Durante el mes que Upper Volta conducía el Consejo cambió el nombre del país a Burkina Faso.

Así, se procedió a la votación de ambos con el siguiente resultado: el texto de la Liga Árabe obtuvo 4 votos a favor y 11 abstenciones (Chile). Este resultado indica que no fue necesario que EE.UU. utilizara el veto, pues el proyecto no alcanzó el mínimo requerido de 9 votos para ser aprobado.

El proyecto de Francia (resolución 1052) se adoptó por unanimidad. La resolución pedía, entre otras medidas, el cese de las hostilidades, el respeto a la seguridad de los civiles y solicita al Secretario General que mantenga informado al Consejo en forma continua.

En su explicación del voto, el Embajador de Chile sostuvo, entre otros aspectos, lo siguiente:

“Lo sucedido hoy en el campo de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) es un hecho tan terrible que no hay palabras para condenarlo... Urgimos a Israel a que finalice de inmediato sus ataques en el Líbano. La preocupación central de Chile en este debate han sido las víctimas inocentes en el Líbano y la crisis humanitaria que vive un país amigo de Chile... Yo espero que algún día el Consejo de Seguridad ponga como primera prioridad la seguridad de las personas; que llegue a ser un verdadero Consejo de la seguridad humana. Esta no es la situación actual y queda camino por recorrer”<sup>36</sup>.

Si bien el proyecto aprobado no solicita al Secretario General la investigación de los hechos, Boutros Boutros-Ghali le pidió al Asesor Militar del Secretario General, Mayor General Franklyn Van Kappen, que llevase a cabo una pesquisa de lo ocurrido en Qana.

El informe del General Van Kappen sostiene, en conclusión, que “si bien no se puede descartar enteramente, es improbable que el bombardeo del campamento de la ONU haya sido resultado de serios errores técnicos o de procedimiento”<sup>37</sup>.

Estados Unidos pretendió evitar la publicación del informe, argumentando que el Secretario General no tenía mandato para ello, lo que fue rechazado de plano por Boutros-Ghali.

Ello dio origen a un áspero diálogo público en la sala de consultas del Consejo, uno más entre la Embajadora Albright y Boutros-Ghali.

36 Consejo de Seguridad. Sesión 3654. 18 de abril de 1996.

37 Consejo de Seguridad. Doc. S71996/337. 1º de mayo de 1996.



Pocas semanas después, en el curso del mes de junio, cinco meses antes de la fecha prevista para la elección, Estados Unidos anunció que no aceptaba renovar el mandato al Secretario General.

Con este anuncio, Boutros-Ghali pasaba a ser el primer Secretario General que no sería reelecto en la historia de la ONU.

La independencia y capacidad de iniciativa de Boutros-Ghali contrariaba a los norteamericanos. Ello produjo una serie continuada de desencuentros y diferencias de opinión entre el Secretario General, la Embajadora Albright y el Secretario de Estado, Warren Christopher, que condujeron a la decisión de poner fin a su gestión.

En noviembre de ese año, el Consejo de Seguridad eligió como Secretario General al ghanés Kofi Annan, luego de que EE.UU. vetara una resolución para reelegir a Boutros-Ghali. Esta será la primera vez que un funcionario de dilatada carrera en la organización ocupa el cargo.

Si bien la masacre de Qana fue el tema que tuvo mayor dramatismo durante la presidencia de Chile, tres días antes hubo un intenso debate abierto<sup>38</sup> sobre los territorios árabes ocupados en Medio Oriente<sup>39</sup>.

La reunión fue solicitada por los países árabes para denunciar el cierre de la Ribera Occidental y la Franja de Gaza, que Israel llevó a cabo en respuesta –según dijo el Embajador Yaacobi de ese país– a los ataques terroristas con bombas humanas perpetrados por palestinos contra civiles israelíes.

El representante de Palestina expuso largamente el sufrimiento de su pueblo por las medidas recientes y más lejanas adoptadas por Israel, y pidió el apoyo de la comunidad internacional.

Estados Unidos declaró la sesión innecesaria y polarizante, que no contribuía al proceso de paz.

El Embajador Somavía, hablando a nombre de Chile, hizo una intervención equilibrada, donde condenó el terrorismo en todas sus formas, así como también lamentó las medidas de seguridad tomadas por Israel, que tienen un serio impacto negativo en la población palestina.

Sostuvo –en parte de su intervención– que “la comunidad internacional debe preocuparse por la seguridad de las personas en el conjunto

38 Práctica establecida por la cual delegaciones no miembros pueden dar a conocer su posición sobre una determinada materia, previa autorización del Consejo.

39 Consejo de Seguridad. Sesión 3652. 15 de abril de 1996.

del área. En definitiva, se trata de crear las condiciones para que la seguridad humana y no solo de los Estados, pueda ser una realidad para todos los habitantes de la región, dondequiera que se encuentren”<sup>40</sup>.

\* **África:** El 23 de abril se aprobó la resolución 1053 sobre Ruanda. El resto de las decisiones que tomó el Consejo durante la presidencia de Chile fueron expresadas en declaraciones presidenciales<sup>41</sup> sobre Libia, Ruanda, Angola, Georgia y el Tratado de Pelindaba, que declara a África zona libre de armas nucleares.

La presidencia le correspondió de nuevo a Chile durante el mes de octubre de 1997. Durante ese período, el Consejo aprobó varias resoluciones sobre temas importantes de la agenda. Así, en el caso de Sierra Leona, la resolución 1132 pide que la junta militar tome medidas inmediatas para abandonar el poder, de manera tal que permita la restauración del gobierno de Tejan Kabbah, quien fue elegido democráticamente en febrero y marzo de ese año, y se restablezca el orden constitucional. La resolución fue aprobada por unanimidad.

El sólido acuerdo sobre Sierra Leona en el Consejo tiene importancia por cuanto no se refiere a una situación que amenaza la paz y la seguridad internacionales, sino a la restauración de la democracia en un país. Es fruto de lo que hemos llamado el ejercicio macizo de las facultades del Consejo, que emergió con el fin de la Guerra Fría.

También tuvo gran influencia la reunión a nivel ministerial sobre la situación en África, que celebró el Consejo el 25 de septiembre de ese año, bajo la presidencia de Estados Unidos. En esa oportunidad, por Chile participó el Canciller José Miguel Insulza<sup>42</sup>, quien en su alocución sostuvo, entre otros conceptos, lo siguiente:

“Chile no tiene, por cierto, intereses estratégicos en África y puede estar muy lejos geográficamente, pero estamos cerca en nuestra convicción de que la paz en el mundo pasa por el desarrollo, la seguridad y la estabilidad en

40 Consejo de Seguridad. Sesión 3652. 15 de abril de 1996.

41 La Declaración Presidencial es uno de los medios de decisión del Consejo, que se adopta cuando la situación no amerita una acción concreta del mismo, no hay posibilidades de un consenso o existe la amenaza o certeza de un veto. Son similares a las resoluciones en contenido y tono, pero no son obligatorias.

42 Consejo de Seguridad. Sesión 3819. 25 de septiembre de 1997.

África. Dentro de las Naciones Unidas hemos hecho todo lo posible para que prime esta perspectiva, desde la Asamblea General y el Consejo de Seguridad hasta la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, donde Chile impulsó y obtuvo un compromiso especial de los Jefes de Estado con el desarrollo africano”<sup>43</sup>.

\* **Iraq:** Durante la presidencia de Chile también se adoptó la resolución 1134, que condena una vez más la negativa de Iraq de dar acceso a ciertos sitios de inspección solicitados por Naciones Unidas.

Lo interesante de esta resolución es que fue aprobada por 10 votos a favor y 5 abstenciones, incluyendo la de China, Federación Rusa y Francia. Esto hizo públicas las fisuras que empezaba a provocar el caso de Iraq entre los miembros permanentes y que explotarían seis años después, en 2003, cuando Estados Unidos decidió unilateralmente usar la fuerza contra Irak, con Chile nuevamente integrando el Consejo.

Por último, se aprobó por unanimidad una resolución de procedimiento sobre el Sahara Occidental (Res. 1133), Angola (Res. 1135) –relativa a la prolongación del mandato de la Misión de Observadores de la ONU en Angola (MONUA)– y declaraciones presidenciales en relación con el Congo y Croacia.

### *Conclusiones del período*

Durante el bienio 1996-97, Chile fue un activo participante en las tareas del Consejo, promoviendo siempre soluciones equilibradas, buscando el consenso y, fundamentalmente, la correcta aplicación de la Carta y del derecho internacional.

En este período, el Embajador Somavía planteó una visión centrada en la seguridad de las personas y de allí que se reflexionara sobre la necesidad de llegar a un Consejo de Seguridad con énfasis en lo humano, recogiendo preocupaciones crecientes de distintos actores, que exigían gestiones concretas para proteger la dignidad y derechos de la gente.

Tal vez lo más significativo de la gestión de Chile fue el esfuerzo por establecer el vínculo entre los enfrentamientos y la consecuente tragedia humanitaria. Se trató de consolidar la práctica en el sentido de que el

---

43 Ibid.

Consejo use sus facultades únicas para tratar ambas situaciones y no limitarse al conflicto, dejando a otros órganos del sistema las acciones en el ámbito humanitario.

Para avanzar en ello, el Embajador Somavía diseñó un método de encuentros entre miembros del Consejo y representantes de las organizaciones no gubernamentales humanitarias, como OXFAM, Médicos sin Fronteras y CARE, sobre la situación humanitaria en determinados países de África. Este enfoque permitió al Consejo ampliar considerablemente el alcance de las consultas con los actores humanitarios<sup>44</sup>.

#### *4) Período 2003-2004*

Bajo la conducción del Embajador Juan Gabriel Valdés, Chile ingresa por cuarta vez en su historia diplomática al Consejo de Seguridad. En esta etapa estuvo acompañado por Angola, Guinea, Camerún, México, Pakistán, Siria, Alemania, España y Bulgaria, países que tuvieron distintas posiciones, las cuales fueron determinantes en el proceso.

En el año 2003, el Consejo siguió con la enorme actividad que le caracterizaba desde los años '90, llevando a cabo incontables reuniones formales y consultas oficiosas, conducentes a la aprobación de múltiples resoluciones y declaraciones presidenciales sobre el Medio Oriente y los territorios árabes ocupados; los niños en conflicto; el Congo; las guerras civiles en Liberia y Sierra Leona; terrorismo; Sahara Occidental; Georgia; Afganistán; Timor-Leste; Kosovo, y los tribunales Internacionales, entre otras.

El 16 de septiembre del 2003, Estados Unidos aplicó el veto a una resolución sobre el Medio Oriente, que exigía a Israel poner fin a toda amenaza contra del líder palestino, Yasser Arafat, incluida su deportación.

Además, el Consejo celebró debates temáticos sobre “la función del Consejo de Seguridad en el arreglo pacífico de controversias” y “la justicia y el estado de derecho: el papel de las Naciones Unidas”, en el cual participó la ministra de RR.EE. de Chile, Soledad Alvear.

El tema de Irak fue, sin duda, la situación que generó mayor atención en este período. La comunidad internacional siguió con preocupación

---

44 Deding, J. (2008). “The United Nations Security Council in the 1990’s”. SUNY Press.

la evolución de esa crisis que se desarrolló en el Consejo de Seguridad. Este caso tuvo también un importante debate nacional que incidió en la posición adoptada por Chile. El carácter histórico de ese momento, hace necesario un relato más detallado de sucesivos hechos, contextos y posiciones, que fueron determinantes en el curso de ese conflicto.

### *El caso de Irak*

Sadam Hussein invadió Kuwait en 1990, alentado, en parte, por la Embajadora norteamericana April Glaspie, quien le habría dicho, en una reunión bilateral, que “Estados Unidos no tiene opinión respecto de los conflictos entre árabes, como su disputa con Kuwait”.

El Consejo aprobó, el 29 de noviembre de 1990, la resolución 678, por medio de la cual autoriza a los países a “emplear todos los medios necesarios”, es decir, el uso de la fuerza contra las tropas de Sadam Hussein.

Concluida la guerra, en abril de 1991, el Consejo adoptó sucesivas resoluciones contra Irak, imponiendo sanciones económicas e inspecciones para eliminar armas de destrucción masiva, y ofreció asistencia humanitaria para paliar el efecto de las sanciones económicas en la población. Desde el inicio, Irak mostró gran renuencia a cooperar con las inspecciones, dando la impresión de que poseía armas de destrucción masiva.

No obstante, las renuencias y dificultades que impuso Irak al proceso de inspección y destrucción de armas, llevado a cabo por la Comisión del Consejo de Seguridad (UNSCOM, por su sigla en inglés) continuó con bastante éxito hasta 1998, cuando fueron expulsados por Sadam Hussein.

El atentado a las torres gemelas y al Pentágono, en 2001, endurece la posición de Estados Unidos, que adopta la postura de combinar terrorismo con las armas de destrucción masiva.

El 12 de septiembre de 2002, en su discurso ante la Asamblea General y luego de detallar todas las violaciones en que habría incurrido Irak, el Presidente Bush sostuvo: “...Estados Unidos trabajará con el Consejo de Seguridad para obtener las resoluciones necesarias, las que

serán cumplidas o la acción será inevitable. Así, un régimen que ha perdido la legitimidad, perderá también el poder”.

Dicho esto, se inicia el proceso de una nueva resolución del Consejo. Luego de intensas y difíciles negociaciones, en el mes de noviembre se aprobó la resolución 1441. Esta decisión contiene dos puntos fundamentales, que luego serían materia de un intenso debate en el seno del Consejo:

-La resolución concede a Irak una “última oportunidad de cumplir con las resoluciones previas”<sup>45</sup>.

-En caso de seguir infringiendo sus obligaciones, Irak se expone a “consecuencias graves”<sup>46</sup>.

Con la resolución 1441 en la mano, en el mes de diciembre el Secretario de Estado inició un proceso de consultas con los miembros restantes. La estrategia era, en caso de constatarse el incumplimiento de Irak, obtener que Rusia y Francia no impidieran interpretar la frase “consecuencias graves” como autorizando el uso de la fuerza. China se abstendría y, en ese escenario, los Miembros No Permanentes se alinearían con Estados Unidos.

Sin embargo, Sadam Hussein, tal vez anticipando este resultado, tomó una decisión que sorprendió al Consejo. Autorizó, luego de cuatro años de ausencia, el reingreso de los inspectores a Irak. Esta decisión produce una gran confusión entre los miembros del Consejo, particularmente en los permanentes, y robustece las renuencias de Francia y Rusia.

Con este telón de fondo, Chile se incorpora al Consejo en enero del 2003, constatando de inmediato que el debate era en torno a dos componentes fundamentales con alguna relación entre sí, pero también posibles de ser considerados por separado.

El primero de ellos era el grado de cumplimiento por parte de Irak de sus obligaciones. A este respecto, el sueco Hans Blix, Presidente de la Comisión de Naciones Unidas sobre Monitoreo, Verificación e Ins-

45 Consejo de Seguridad. Res. 1441. Párrafo operativo 2.

46 Consejo de Seguridad. Res. 1441. Párrafo operativo 13.

pección en Irak (UNMOVIC, por sus siglas en inglés), en su informe presentado al Consejo de Seguridad el 27 de enero del 2003, sostuvo, entre otras materias, que:

“Puede decirse que la cooperación guarda relación con el contenido y el proceso. Dada nuestra experiencia, hasta el momento parece que Irak ha decidido cooperar en lo que respecta al proceso, sobre todo en materia de acceso. Es indispensable que exista una decisión similar de cooperar en cuanto al contenido, a fin de que la tarea de desarme pueda completarse por medio del proceso pacífico de inspección... Irak parece no haber aceptado genuinamente el desarme, pero UNMOVIC tiene serias dudas de que posea armas químicas y biológicas”<sup>47</sup>.

Por su parte, en la misma sesión, Mohamed el-Baradei, Director General de la OIEA, sostuvo:

“Hasta la fecha no hemos encontrado pruebas de que el Irak haya reactivado su programa de armas nucleares después de la eliminación del programa en el decenio de 1990... En unos pocos meses más estaremos en condiciones de ofrecer garantías fehacientes de que Irak no tiene programa de armas nucleares”<sup>48</sup>.

Es decir, la categórica falta de cooperación y la existencia de programas nucleares y de armas de destrucción masiva que, con mucho énfasis, denunciaban Estados Unidos y Gran Bretaña, no era tal.

El segundo punto se refería a la manera de darle curso de solución a la frase “consecuencias graves”. Puesto en términos escuetos, para Estados Unidos y Gran Bretaña, solo podía haber una consecuencia grave: el uso de la fuerza. El resto del Consejo compartía interpretaciones similares, pero con matices. Por ejemplo, para Francia, Rusia y Alemania, no se habían dado los hechos que justificaran las consecuencias graves.

Para Chile y los otros Miembros No Permanentes, el uso de la fuerza era tan serio que no podía ejercerse a partir de una inferencia, sino que era necesaria una decisión formal del Consejo. Era la única

---

47 Consejo de Seguridad. Doc. S/PV 4662. 27 de enero de 2003.

48 Ibid.

manera de otorgarle legitimidad y legalidad al hecho. Esto lo manifestó el Embajador Valdés en reiteradas ocasiones.

Estas diferencias de opinión provocaron una serie de agudas confrontaciones diplomáticas durante los meses de enero y febrero de 2003, las cuales fueron emitidas por televisión al mundo entero y que involucraron a Cancilleres y Embajadores. La sala del Consejo de Seguridad y sus alrededores era un crisol de drama permanente, solamente visto antes en los días de la crisis de los misiles de 1962.

El 5 de febrero, el Secretario de Estado presentó ante el Consejo de Seguridad –reunido a nivel ministerial, instancia en que participó la Ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear– la evidencia de las armas de destrucción masiva que poseía Irak. La sesión fue transmitida por televisión a todo el mundo. Powell mostró fotografías de laboratorios de armas transportables, grabaciones de conversaciones entre funcionarios y militares iraquíes y exhibió un pequeño frasco que, según él, contenía Ántrax, una bacteria infecciosa<sup>49</sup>.

Tiempo después, Colin Powell sostuvo que en el discurso ante el Consejo de Seguridad fue inducido por los servicios de inteligencia norteamericanos para hacer afirmaciones falsas o incorrectas<sup>50</sup>.

Fue un momento parecido al de Adlai Stevenson durante la crisis de los misiles en Cuba, pero a diferencia de aquel, no fue convincente.

El Embajador de Francia consideró que la exposición era para consumo interno y le llamó la atención que utilizara el Consejo de Seguridad para ello<sup>51</sup>.

Por su parte, el Embajador Juan Gabriel Valdés dijo no haber quedado sorprendido ni impresionado con lo dicho.

Durante la sesión, la Ministra Alvear manifestó su preocupación por las informaciones presentadas por el Secretario de Estado y sostuvo que las resoluciones del Consejo deben ser cumplidas íntegramente.

Dijo, además, que “Chile entiende que el Consejo de Seguridad, al ejercer su responsabilidad en materia de seguridad colectiva, debe utilizar y promover los mecanismos de cooperación y consulta multila-

---

49 Consejo de Seguridad. Doc. 4701. 5 de febrero de 2003.

50 Sanger, D. (Mayo 17, 2004). Artículo en el New York Times.

51 Bosco, D. (2009). “Five to Rule Them All”. Oxford University Press.



terales. Por ello, respaldamos el mantenimiento de un control multilateral de la crisis, en el marco de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad”<sup>52</sup>.

La opinión pública en Gran Bretaña, crecientemente en contra de la guerra, obligó a sus autoridades a tratar de obtener una segunda resolución del Consejo, autorizando el uso de la fuerza.

En ese contexto, a principios de marzo, Estados Unidos, Gran Bretaña y España, circularon un proyecto de resolución bajo el Cap. VII de la Carta, cuyo párrafo principal, en el operativo 3º, sostiene:

“Irak habrá fallado en hacer uso de la última oportunidad ofrecida por la resolución 1441 (2002), salvo que el 17 de marzo o antes, el Consejo llegue a la conclusión de que Irak ha demostrado una cooperación completa, inmediata, activa y sin condiciones, de acuerdo con sus obligaciones de desarme contenidas en la resolución 1441 y otras resoluciones previas relevantes y hace entrega a UNMOVIC y la OIEA de todas las armas, las estructuras y sistemas de apoyo y de entrega prohibidas por la resolución 687 (1991), y todas las resoluciones relevantes posteriores, así como toda la información sobre la destrucción de esas materias”<sup>53</sup>.

A su vez, Condoleezza Rice, la Asesora de Seguridad Nacional del Presidente Bush, viajó a París para informarle a su homónimo francés que, hiciera lo que hiciera el Consejo de Seguridad, Estados Unidos usaría la fuerza contra Irak, según lo informado por el periódico “Financial Times” en febrero de 2003.

Como respuesta, los Cancilleres de Alemania, Francia y Rusia, emitieron una declaración conjunta, en la cual afirmaban que la opción militar debe ser el último recurso. “Hasta ahora no se han reunido las condiciones para el uso de la fuerza contra Irak. Aunque existen sospechas, no se ha presentado evidencia alguna de que Irak aún posee armas de destrucción masiva”<sup>54</sup>. Se comprometieron a trabajar juntos para impedir una resolución que autorice la fuerza.

---

52 Consejo de Seguridad. Doc. 4701. 5 de febrero de 2003.

53 Bosco, D. (2009). “Five to Rule Them All”. Oxford University Press.

54 Ibid.

En vista de la posición contraria adoptada por Francia y Rusia, Estados Unidos y Gran Bretaña, concentraron su atención en los Miembros No Permanentes, en particular, Chile, Camerún, Angola, Guinea, Pakistán y México.

Ya contaban con el apoyo de España y Bulgaria. Si lograban vencer a estos 6 países, podrían superar los 9 votos a favor requeridos para aprobar la autorización para el uso de la fuerza. Siendo así, en caso de un veto francés o ruso, Estados Unidos y Gran Bretaña habrían conseguido, por lo menos, una victoria moral.

Del grupo de países mencionados, Chile fue el menos susceptible, aunque no inmune, a las presiones y, por lo tanto, posiblemente más firme en contra del uso de la fuerza.

Pakistán era un país aliado de EE.UU. en la lucha contra los talibanes y recibía anualmente más de tres mil millones de dólares en asistencia militar y económica. México es país fronterizo del cual Estados Unidos recibe una gran cantidad de inmigrantes cada año y los tres países africanos son beneficiarios de importantes cantidades de ayuda monetaria y de diverso tipo.

Todos, salvo Chile, tal vez esperaban que cedieran los demás primero, a fin de poder justificar su propio cambio de posición. Por ello, la presión se volcó sobre el Presidente Ricardo Lagos. La prensa chilena advirtió constantemente que no apoyar a Estados Unidos en el Consejo podría costar el tratado de libre comercio, cuya negociación aún no había concluido.

El Presidente Lagos ha escrito: “para mí la situación estuvo clara desde siempre... La preocupación esencial fue defender lo multilateral y el derecho internacional, porque estaba convencido entonces, como lo estoy ahora, que un país como Chile está más protegido cuando las normas comunes son las que rigen y se respetan”<sup>55</sup>.

Así se lo explicó telefónicamente al Presidente Bush y al Primer Ministro Blair, lo que hizo fracasar la estrategia anglo-norteamericana.

Por otra parte, el Presidente Lagos no solamente dejó en claro –por medio de sus instrucciones al Embajador Valdés– la posición de Chile,

---

55 Lagos, R. (Agosto, 2016). “La Verdad sobre la Invasión a Irak. Academia Diplomática de Chile. Revista Diplomacia.

también jugó un papel determinante en inducir a Francia a anunciar el veto.

En efecto, a inicios del mes de marzo de 2003, el Embajador de Francia ante la ONU, Jean Marc De la Sabliere, permitió al Embajador Valdés la lectura de la transcripción confidencial de una conversación telefónica entre los jefes de Estado de Francia y de Chile, llevada a cabo el día anterior. El representante francés dijo estar autorizado para ello.

Jacques Chirac llamó por teléfono al Presidente Lagos para confirmar la posición inapelable adoptada por Chile en el Consejo, y felicitarlo, agregando estar consciente de las consecuencias que ello le podría acarrear al país. Señaló, además, que Francia compartía la posición chilena.

El Presidente Lagos agradeció al mandatario francés, pero comentó que había una diferencia fundamental en la postura asumida por ambos países. Dijo que Francia tenía un voto y además un veto, mientras Chile solo disponía del voto. Por lo tanto –agrega el Presidente Lagos– si Francia se abstiene, sería premiado por no vetar; mientras que si Chile se abstiene, recibiría represalias por no apoyar.

El Presidente Chirac habría manifestado su sorpresa ante este comentario y reiteró su oposición a lo que pretendía Estados Unidos.

La respuesta del jefe de Estado chileno fue decirle que nunca había escuchado a Francia anunciar el veto, lo cual generaba confusiones y el temor de que, en última instancia, los Miembros Permanentes se pusieran de acuerdo –como había ocurrido tantas veces en el Consejo de Seguridad– al final de procesos que se habían iniciado con posiciones contrapuestas entre ellos.

Entonces, el Presidente Lagos le preguntó derechamente: “¿Presidente Chirac, cuando va a anunciar el veto?”.

De acuerdo al documento francés, el Presidente Chirac le aseguró que próximamente anunciaría que la posición francesa incluye el veto. Esto ocurrió el 10 de marzo de 2003<sup>56</sup>.

A comienzos de marzo, Chile trató de ayudar en el proceso, consultando a los cinco países aliados un proyecto de resolución que le otorgaba un mes a Sadam Hussein para acatar lo que le exigía UN-

---

56 Relato confirmado por el Presidente Ricardo Lagos en conversación telefónica con los autores.

MOVIC. Terminado el plazo, el Consejo analizaría su cumplimiento y tomaría las decisiones del caso.

Estados Unidos rechazó de inmediato esta iniciativa y así se terminó el proceso en la ONU.

Llegada la fecha mencionada en la resolución circulada por Estados Unidos y Gran Bretaña, el 17 de marzo, por cadena nacional, el Presidente Bush le dio un ultimátum a Sadam Hussein: tenía 48 horas para abandonar Irak.

Dos días después del anuncio del Presidente Bush y horas antes del inicio de las hostilidades, Hans Blix informó al Consejo de Seguridad sobre las modalidades que tendría la clausura de las actividades de UNMOVIC en Irak. Dijo, en su declaración, que “los inspectores de Naciones Unidas no habían encontrado evidencia de la continuación o reanudación de los programas de armas de destrucción masiva”<sup>57</sup>.

El bombardeo aéreo a Bagdad se inició en la madrugada del día 20 de marzo.

Tiempo después, el entonces Secretario General, Kofi Annan, sostuvo que las acciones de Estados Unidos y sus aliados eran ilegales. Posteriormente, se demostró que en Irak no había armas de destrucción masiva, cuya existencia fue el argumento principal de Estados Unidos para ir a la guerra.

Chile tuvo una actuación muy destacada en este proceso. Defendió el multilateralismo, la aplicación de los mecanismos previstos en la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional, con coherencia, inteligencia y coraje. El liderazgo de Chile frente a los mal llamados “países indecisos” fue crucial para solidificar la posición de estos frente a un claro intento por marginar a Naciones Unidas de un proceso para el cual la Carta le confería facultades claras y precisas: solo el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza.

### *Presidencia del Consejo*

Chile presidió por séptima vez este órgano en el mes de enero de 2004, desde donde se reafirmaron sus prioridades de política exterior y el valor que asignaba al sistema multilateral en su conjunto.

<sup>57</sup> Consejo de Seguridad. Doc. S/PV 4721. 19 de marzo de 2003.

La Ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, presidió un debate abierto sobre la Reconciliación Nacional y el post conflicto y el papel de Naciones Unidas, convocado por Chile<sup>58</sup>.

La idea de sugerir este tema era contribuir a una preocupación creciente, dentro y fuera de la organización, por la acción de NU en la etapa post conflicto. Había un interés político y sistémico en relación a esta materia, el cual se había expresado anteriormente en el Grupo de Trabajo sobre Operaciones de Mantenimiento de Paz, que presidía Chile.

La reflexión se centró en la necesidad de abordar articuladamente y desde una perspectiva multidimensional, el reencuentro de sociedades impactadas por el conflicto, porque ello era una condición para generar una paz duradera. No hacerlo planteaba el riesgo de que los procesos desestabilizadores pudieran reemerger y transformarse en nuevas crisis que el Consejo debería analizar.

Así lo afirmó la Ministra Alvear, al recordar que “la reconciliación nacional no es un objetivo utópico. Ella es la respuesta colectiva de una sociedad que emerge de una crisis cuyo tejido constitutivo ha sido fracturado... Se trata de una tarea compleja, en la que es necesario considerar la diversidad de las experiencias históricas, esto es la realidad política y sociocultural del país afectado”<sup>59</sup>.

En este contexto, compartir la experiencia de Chile sustentó nuestra propuesta en la convicción de que podíamos hacer un aporte y estimular una respuesta institucional a este tipo de situaciones. Posteriormente, esta iniciativa, que se sumó a otras similares, fue recogida en el acuerdo obtenido en la Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno de las Naciones Unidas de 2005, mediante la creación de la Comisión de la Consolidación de la Paz<sup>60</sup>.

La Presidencia del Consejo la condujo el Embajador Heraldo Muñoz. En el curso del mes se aprobaron las resoluciones 1522 sobre el

---

58 Consejo de Seguridad. Doc. S/PV 4903. 26 de enero de 2004.

59 *Ibid*, intervención de la Ministra de Relaciones Exteriores en el CS, página 2 y 3.

60 La Comisión de Consolidación de la Paz fue creada en las resoluciones A/RES/60/180 y S/RES/1645 (2005), del 20 de diciembre de 2005, por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de NU.

Congo, 1523 sobre Sahara Occidental y 1524 sobre Georgia, además de una Declaración Presidencial respecto del tema “Armas Pequeñas”<sup>61</sup>.

### *Conclusiones del período*

Este fue un período controversial y complejo, donde se produjeron tanto elogios como críticas a Naciones Unidas. Por una parte, la mayoría de los miembros del CS mantuvo la posición de que la Carta autoriza al Consejo el uso de la fuerza cuando se hayan reunido las condiciones que el propio Consejo estima apropiadas para esa decisión. Lo que en este caso no sucedió.

Por otro lado, este órgano no pudo impedir que se recurriera a la fuerza unilateralmente, por parte de EE.UU. y sus aliados, lo cual constituyó una violación a la Carta, que fue ratificada por el entonces Secretario General, Kofi Annan.

El caso de Irak, que ocupó la atención del Consejo por más de 20 años, es un ejemplo, casi de laboratorio, de las virtudes y defectos que tiene el CS, algunos de ellos emanados de la propia Carta.

Chile tuvo un rol activo y destacado. Con firmeza y coherencia, mostró capacidad política y diplomática para resistir las intensas presiones de las grandes potencias, defendiendo sus principios aún frente a posibles represalias.

Desde la presidencia formulamos una propuesta novedosa de carácter humanitario, que fue un aporte al proceso de estructurar un sistema para enfrentar las situaciones post conflicto.

### *5) Período 2014-2015*

Durante este período, el Embajador Cristián Barros fue el Representante Permanente de nuestro país.

Las observaciones y comentarios que se formularán respecto de la participación de Chile en este período, han seguido de cerca el informe “Chile en el Consejo de Seguridad 2014-2015”, coordinado por la Unidad del Consejo de Seguridad del Ministerio de Relaciones Exte-

---

61 Consejo de Seguridad. Doc. S/PRST/2004/1. 19 de enero de 2004.

riores con la colaboración del Equipo del Consejo de Seguridad de la Misión Permanente de Chile ante Naciones Unidas<sup>62</sup>.

El CS trabajó en un escenario internacional de múltiples crisis y amenazas, que estimularon la configuración de nuevas alianzas y esquemas de cooperación para actuar frente a riesgos comunes.

Las diferencias de fondo entre los Miembros Permanentes en torno a los casos de Ucrania y la República Árabe Siria, debilitaron la labor de este órgano para alcanzar acuerdos políticos. Se dio un escenario con elementos que algunos calificaron propios de una neo Guerra Fría.

Temas como la fragilidad del Estado, la gobernabilidad, factores identitarios, étnicos y religiosos, y la acción de actores no estatales violentos, acentuaron los niveles de conflictividad. Estos problemas exigieron abordar las causas basales de los conflictos para alcanzar respuestas multidimensionales, en convergencia con las resoluciones idénticas de la Asamblea General 70/262 y del Consejo de Seguridad 2282 sobre sostenimiento de la paz.

Es así como el CS comienza a profundizar su trabajo en base a la trilogía: Paz y Seguridad, Desarrollo y Derechos Humanos, poniendo en el centro la perspectiva de la seguridad humana<sup>63</sup>. Sin perjuicio de ello, algunos miembros continuaron manifestando cierta reticencia a que el Consejo asumiera este enfoque integrado, prefiriendo reservar el tema del desarrollo a los ámbitos de la Asamblea General y del ECOSOC.

### *Situaciones en países y regiones que recibieron especial atención*

\* **Siria:** La crisis siria fue uno de los temas más críticos abordados en este período y puso a prueba la eficacia no solo de este órgano, sino del sistema en su conjunto. Este caso evidenció nuevamente cómo la estructura del poder es determinante en el funcionamiento del Consejo. Si bien no se produjeron los avances esperados, se adoptaron cuatro resoluciones que buscaron atender la situación de las personas afectadas, impulsadas por los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. La resolución 2254 (2015), sugirió una

---

62 Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2014-2015. Santiago, Chile, junio 2017.

63 *Ibid.*, página 15.

hoja de ruta para encauzar un proceso político conducido por Siria, facilitado por Naciones Unidas, que contó con el apoyo de diversos actores internacionales y regionales.

Tres dimensiones retuvieron la atención del Consejo en este caso:

- El aspecto humanitario fue y sigue siendo una de las mayores preocupaciones de la comunidad internacional, tanto por su impacto dentro de Siria como en los países vecinos. El Consejo procuró tomar medidas que permitieran contener los efectos de un contexto de inseguridad generalizada, con persistentes violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. La crisis, una de las más complejas desde la Segunda Guerra Mundial, fue abordada mediante la resolución 2139, adoptada por unanimidad, reflejando un nivel de preocupación política excepcional e instando a las partes a facilitar la entrega de asistencia y el acceso humanitario.

El deterioro de la situación en terreno, condujo a la adopción de la resolución 2165 (2014), copatrocinada por Chile. Las resoluciones 2191 (2014) y 2258 (2015), renovaron estos mecanismos por un período de doce meses.

- En relación a la lucha contra la impunidad, el 22 de mayo de 2014, Francia presentó el proyecto de resolución S/2014/348, para remitir la situación siria a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional. Este fue copatrocinado por Chile, sin embargo no prosperó tras ser vetado por Rusia. Sin perjuicio de ello, esta iniciativa reveló el nivel de apoyo de una mayoría importante de la comunidad internacional respecto de la necesidad de promover la rendición de cuentas en el marco de la crisis siria.

- El Consejo analizó el uso de armas químicas y los progresos para su eliminación, de acuerdo a lo expresado en la resolución 2118 (2013). Allí se recogió la decisión del Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), de implementar procedimientos que facilitaran la



eliminación del Programa de Armas Químicas de la República Árabe Siria.

\* **República Popular Democrática de Corea (RPDC):** El programa nuclear, así como los persistentes ensayos y lanzamientos de misiles de la RPDC, son elementos desestabilizadores a nivel regional y global que preocuparon a la comunidad internacional. El CS debería contribuir a generar condiciones para la desnuclearización.

En este período, el CS reaccionó ante continuos lanzamientos en contravención a las decisiones relevantes adoptadas en el marco de la acción del Comité de Sanciones 1718, instancia que tiene el mandato de supervisar el régimen restrictivo<sup>64</sup>.

Chile reiteradamente condenó los ensayos nucleares, insistiendo en la necesidad de buscar el diálogo, exhortando las negociaciones hexapartitas (Japón, República de Corea, China, Estados Unidos y la Federación de Rusia).

La inclusión del tema de la RPDC en la agenda, ha permitido hacer un análisis más holístico de este caso, que incluye los derechos humanos. Este es un punto que nuestro país también evocó en el período, planteando el alto costo social y humanitario del programa nuclear promovido por Pyongyang.

\* **Ucrania:** Esta crisis tuvo un efecto significativo en el Consejo, considerando que es un tema de gran interés para la Federación de Rusia, que participó activamente en el tratamiento de este punto. Desde la destitución del Presidente Viktor Yanukovich, en 2014, y la presentación del proyecto de Estados Unidos<sup>65</sup> –vetado por Rusia–, cuyo objetivo era invalidar el referéndum que declaró la independencia de Crimea y su anexión a Rusia, el Consejo analizó la situación de Ucrania en sus dimensiones humanitarias, de derechos humanos y política. El Consejo aprobó la resolución 2202, la cual exhortó a las partes a la implementación de los trece puntos del Acuerdo de Minsk (2015) y a

---

<sup>64</sup> La resolución 1718 (2006) ha sido complementada por las resoluciones 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013).

<sup>65</sup> S/2014/189; S/PV.7138.

preservar el alto al fuego con una verificación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Nuestro país, así como otros miembros del Consejo, buscaron incorporar la dimensión de derechos humanos y humanitaria, conjuntamente con la de seguridad, como parte de un paquete político, en orden a implementar efectivamente los Acuerdos de Minsk.

Chile como miembro del Consejo reafirmó reiteradamente principios constitutivos de nuestra política exterior, como la soberanía, independencia e integridad territorial, consistente con la resolución 68/262 de la Asamblea General.

\* **África:** Las situaciones en algunos países africanos ocuparon parte importante de la agenda del Consejo. Los organismos y mecanismos regionales y subregionales de África, tales como la Unión Africana, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC) o la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), asumieron un creciente protagonismo en la prevención y en la respuesta a las crisis.

África Occidental se caracterizó por una relativa estabilidad transicional. Ello permitió continuar con los procesos de rehabilitación institucional, política y social, en los países afectados y avanzar en el retiro de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL). Hubo una atención especial por los efectos del virus del Ébola que afectaba a Guinea, Liberia y Sierra Leona, lo que evidencia la forma en que el CS está aplicando un concepto amplio de paz.

Por otra parte, la explotación y abusos sexuales atribuidos a personal de operaciones de paz en la subregión, impulsaron al Secretario General a establecer mecanismos para investigar los hechos, sancionar a los responsables y evitar su recurrencia.

La violencia persistente de grupos armados en la Cuenca del Lago Chad, principalmente de Boko Haram, planteó desafíos mayores para la estabilidad y la paz. La complejidad presentada por los procesos eleccionarios de 2015 y 2016, constituyó un elemento adicional de tensiones en algunos países.

Chile favoreció las acciones dirigidas a apoyar los esquemas de paz en esa subregión, mediante la renovación de los mandatos de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, adecuándolos a los refuerzos requeridos y garantizando la presencia de asesores de protección de infancia y mujeres. Nuestra contribución se centró también en la promoción y profundización de la cooperación entre Naciones Unidas y los organismos regionales y subregionales. Esta puede ser una buena señal para que en la etapa de post conflicto se contribuya a consolidar las capacidades nacionales en materia de políticas públicas, en lo que constituiría un modelo de cooperación Sur-Sur, afianzando la materialización de dicho principio.

### *La agenda temática*

En este período continuaron abordándose materias de carácter transversal que impactan el sostenimiento de la paz. Diversas declaraciones presidenciales y resoluciones son indicativas de una preocupación institucional y estimulan la adopción de acciones preventivas, de respuesta inmediata y post conflicto.

El análisis de nuevas situaciones y temas, plantea problemáticas a quienes favorecen una visión restrictiva frente a la expansión de las competencias del Consejo, considerando las dificultades para determinar cómo ello afecta a la paz y seguridad.

### *La Acción Humanitaria y la protección de civiles (PoC) en el Consejo de Seguridad*

La PoC se aborda en el CS desde 1999, a partir de una Declaración Presidencial<sup>66</sup> que pidió a este órgano proteger física y jurídicamente a los civiles en caso de conflicto armado. Este tema debe entenderse como una responsabilidad primaria de los Estados que, en situaciones críticas de conflicto, pueden verse afectados. Muchas veces, una acción tardía o inacción, es una señal de una voluntad política precaria para responder a situaciones de riesgo o de alta vulnerabilidad. La acción de terceros en estos contextos, puede ser urgente y de allí que Chile

---

66 S/PRST/1999/6 “La protección de los civiles en los conflictos armados”, 12 de febrero de 1999.

apoye la Responsabilidad de Proteger<sup>67</sup> (RP) en casos de genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

La protección de civiles y la aplicación de los estándares humanitarios se han constituido en dimensiones imperativas para atender distintas situaciones que se plantearon en este período. El Consejo adoptó resoluciones que abordan múltiples requerimientos en las zonas en conflicto, exigiendo a las partes el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos.

Si bien la opinión pública espera respuestas integrales e inmediatas a estas crisis, la complejidad de las mismas hace difícil una solución rápida. Los acuerdos adoptados han procurado preservar niveles básicos de unidad, buscando convergencias para facilitar una acción con garantías de acceso y seguridad para los trabajadores y trabajadoras humanitarias.

En enero de 2015, bajo la Presidencia de Chile, se efectuó el debate abierto sobre la protección de civiles en conflictos armados que, por primera vez, abordó los desafíos y necesidades de las mujeres y las niñas en estas situaciones y en escenarios post conflicto<sup>68</sup>.

Los movimientos de protesta en el Medio Oriente y en el Norte de África, la llamada “Primavera Árabe”, así como el creciente accionar de grupos terroristas, acapararon el trabajo del Consejo, entre otros, en Siria, Libia y Yemen.

La irrupción del grupo terrorista Estado Islámico y la inusitada violencia con que actúa, complejizó la situación en Irak y Siria.

### *Mujer, Paz y Seguridad*

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad constituye un marco de orientación sistémico para la transversalización de la perspectiva de género en el análisis de las crisis y situaciones. Este instrumento ha propiciado un mayor entendimiento de la comunidad internacional respecto de la necesidad de abordar el efecto particular de los ciclos de inestabilidad y violencia en las mujeres y las niñas, y el rol de estas como agentes de cambio.

67 Documento final de la Cumbre de 2005. Pág. 138 y 139.

68 S/2015/32, 16 de enero de 2015.

El Consejo buscó fortalecer la participación de las mujeres en la toma de decisiones y en todas las etapas de los procesos de paz.

La incorporación de este enfoque ha contribuido a instalar en el Sistema de las Naciones Unidas la importancia de la rendición de cuentas frente a graves crímenes contra las mujeres, como la violencia sexual y su utilización como táctica de guerra.

Durante la presidencia de Chile se realizó el debate abierto sobre los desafíos y necesidades de las mujeres y las niñas en los conflictos armados y en escenarios post conflicto. Este fue un aporte al estudio mundial sobre la implementación de la resolución 1325, con el apoyo del Grupo de Amigos (2015), el cual fue copresidido por Chile.

Nuestro país entiende que los principios consagrados en los marcos normativos de las resoluciones relevantes del Consejo, deben ser un estímulo para promover la participación de las mujeres en un pie de igualdad. Ello favorece una intervención plena de ellas en la prevención y solución de los conflictos, y en la consolidación y mantenimiento de la paz.

### *Niños y conflictos armados*

Este es un tema que el Consejo de Seguridad incorporó a la agenda en 1998. La publicación del informe de Graça Machel, relativo a las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños<sup>69</sup> (1996) contribuyó a tomar conciencia y medidas políticas sobre una situación que genera violaciones a un conjunto de derechos<sup>70</sup>. Chile, como fundador del Grupo de Amigos sobre Niños y Conflictos Armados y parte de la Convención de Derechos del Niño y del Protocolo Facultativo sobre la materia, ha procurado incluir de manera transversal este tema, desde la perspectiva preventiva y reactiva, para adoptar medidas que faciliten el desarme, la desmovilización, la rehabilitación y la reintegración (DDRR) y, según el caso, la repatriación, evitar el reclutamiento, garantizar derechos sociales básicos y combatir la violencia sexual.

69 A/51/306 del 26 de agosto de 1996.

70 En el informe “Chile en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2014-2015”, op.cit. nota, se identificaron violaciones graves a los derechos de los niños en los conflictos armados: matanza o mutilación, reclutamiento o utilización de niños soldados, violencia sexual, ataques a escuelas y hospitales, denegación de acceso a la ayuda humanitaria y secuestro.

Concretamente, nuestro país subrayó la relevancia de la inscripción de nacimientos para prevenir el reclutamiento y su recurrencia, así como también garantizar los procesos de desmovilización y el derecho a la educación en períodos de conflictos.

Los secuestros de niñas en Nigeria, imputables a Boko Haram, invadieron las redes sociales y estimularon acciones más definidas del Consejo de Seguridad, que Chile promovió.

La resolución 2143 (2014), copatrocinada por nuestro país, destaca el valor de los planes de acción para proteger niños y niñas en conflictos armados. En debates abiertos y en el Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados, se adoptaron conclusiones y recomendaciones sobre diversos problemas puntuales que tendían a reproducirse en distintos contextos, acentuando una vulnerabilidad y desprotección alarmante, pese a la ratificación casi universal de la Convención sobre los Derechos del Niño. Experiencias en Mali, República Democrática del Congo, Siria y Sudán del Sur, revelaban un patrón de violaciones frente a las cuales era indispensable obtener pronunciamientos del Consejo y del Sistema.

### *Presidencia del Consejo*

Chile presidió, por octava vez en su historia, este órgano en el mes de enero de 2015. Una preocupación central fue convergente con lo planteado por el Secretario General en el informe sobre Prevención de Conflictos: Renovación del Compromiso Colectivo<sup>71</sup>. La capacidad preventiva es esencial no solo en un sentido prospectivo, sino también para promover un desarrollo humano sostenible en sociedades resilientes.

Nuestro país comparte ese enfoque y precisamente pensando en ello, hizo ver la necesidad de abordar la interrelación de desarrollo inclusivo, prevención de conflictos y consolidación de la paz. En síntesis, considerar las múltiples dimensiones y causas subyacentes en las crisis que amenazan valores constitutivos de una sociedad, como la cohesión, inclusión y el respecto a la diversidad. El debilitamiento de esos factores puede estimular procesos de desafección, que limitan la gobernabilidad y abren un espacio a la desestabilización y al quebrantamiento de la

---

71 Documento S/2015/730, 25 de septiembre 2015.

paz<sup>72</sup>. Estas ideas se expresaron en una nota conceptual circulada por Chile para el debate abierto sobre el tema Desarrollo Inclusivo para el Mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacional<sup>73</sup>.

Esta iniciativa recibió un apoyo mayoritario de los miembros de Naciones Unidas y observaciones de parte de algunos Miembros Permanentes y no miembros, que –como se ha señalado– propugnan un concepto más tradicional de la paz y la seguridad internacionales, no siempre favorable a la posición de que el Consejo aborde temas de desarrollo. Los países entienden que esas materias deben analizarse en la Asamblea General y el ECOSOC. Sin embargo, desde el debate organizado por Chile, se ha observado una creciente receptividad a incorporar un enfoque holístico de las causas de las crisis, donde los temas de desarrollo, asistencia y cooperación, forman parte de una sostenida racionalidad política<sup>74</sup>.

Estas ideas fueron incorporadas en la Declaración Presidencial<sup>75</sup> que adoptó el Consejo al concluir el debate.

Otro aspecto al que Chile concedió especial atención, fue al de las misiones del Consejo en terreno. Propuso una visita de trabajo a Haití, que fue copresidida por Estados Unidos, la cual tuvo como objetivo dialogar de manera directa con los actores centrales del proceso político haitiano. De esta manera, nuestro país llamó la atención del Consejo hacia una situación regional, con la cual nuestra política exterior tiene un compromiso especial.

### *Conclusiones del período*

Durante el período 2014-2015, el Consejo de Seguridad tuvo una agenda expansiva y exigente, pero el tema central es evaluar si este fue eficiente para prevenir, contener y solucionar crisis. Hubo casos, como Ucrania y en algunos aspectos Siria, en que las capacidades de reacción fueron limitadas. Ello evidenció que la unidad del Consejo para actuar

---

72 Ministro de Relaciones Exteriores, Heraldo Muñoz. Los retos de la Política Exterior. Clase magistral en la Pontificia Universidad Católica, Santiago, Chile.

73 S/2015/6.

74 S/2018/7.

75 S/PRST/2015/3.

ante exigencias es clave y esta es una variable política que Chile privilegió sistemáticamente. De lo contrario, se abren espacios a la negociación de acuerdos al margen de esta instancia y al excepcionalismo. Este es un riesgo grave, porque puede favorecer el camino a la irrelevancia si no está en condiciones de responder en momentos urgentes.

## VI.- OBSERVACIONES FINALES Y PERSPECTIVAS

Los períodos en que Chile integró el Consejo tuvieron contextos internacionales diversos, fundamentalmente determinados por una etapa inicial de reordenamiento político y de poder de post guerra, seguido de una dinámica de Guerra Fría, para llegar hacia entendimientos cooperativos limitados. Esta evolución ha permitido instalar temas en la agenda y enfrentar situaciones críticas, pero con una capacidad de acción siempre reservada a los Miembros Permanentes y con numerosos casos concretos en que el resultado fue la inmovilidad.

En particular, en las últimas etapas de nuestra participación, puede sostenerse que Chile actuó con coherencia y reafirmando una convicción, en el sentido de que los resultados de este foro dependen de la voluntad y la unidad de los Estados miembros, a la cual deben contribuir particularmente los Miembros Permanentes. La construcción de acuerdos y los esfuerzos para alcanzar consensos fueron estimulados de manera sistemática por nuestro país. Se buscó una acción colectiva operativa, que permitiera al Consejo ejercer sus responsabilidades, reforzando la legitimidad de un órgano que debe tomar decisiones políticas y actuar en terreno, y el cual también requiere de readecuaciones y reformas.

Sin duda, revisar la acción del CS es un ejercicio de *real politik* y conviene señalar que privilegios como el veto plantean posiciones difíciles de conciliar, porque el *status quo* impide la materialización de concesiones. Esta situación se advierte en la posición de una mayoría de países que ha sostenido, en reiteradas ocasiones, la necesidad de eliminar esa figura de carácter discriminatorio y antidemocrático.

También es interesante mencionar que la limitación o eliminación del veto debe enfrentar un hecho objetivo: la autorización de cualquiera



de estas dos fórmulas requiere una enmienda a la Carta. El artículo 108 exige para una reforma, una mayoría calificada de dos tercios de los miembros, incluido el voto positivo de los Miembros Permanentes, para la entrada en vigor.

En el futuro cercano, parece muy difícil que ello ocurra, porque ciertamente una enmienda de esa naturaleza es contraria a sus intereses. Lo que puede ser una señal positiva, es el hecho de que haya propuestas de abstenerse para el uso del veto en casos vinculados a las figuras penales contempladas en la responsabilidad de proteger.

Cabe recordar que el Consejo de Seguridad ha tomado una sola decisión en cuanto a introducir una distinción al uso del veto. En efecto, la Carta dispone en su artículo 27 (3) que la aprobación de una resolución debe incluir “los votos afirmativos de todos los Miembros Permanentes”. Sin embargo, casi desde el inicio del Consejo se estableció la práctica de que la abstención de un Miembro Permanente no constituía un veto, lo cual sería inconsistente con el artículo citado<sup>76</sup>.

El Secretario General António Guterres, reiteradamente ha señalado que ha llegado el momento de hacer realidad el concepto de sostenimiento de la paz. Ello requiere de modificaciones integrales a la estrategia de NU, su configuración operacional y las estructuras para enfrentar las diversas amenazas a la paz y la seguridad. Cualquier camino que excluya el CS será incompleto y habrá que persistir tanto desde la organización como fuera de ella, en la responsabilidad de introducir ajustes al *status quo*, que ha sido la práctica prevalecte en las últimas décadas.

Otro aspecto que parece también inexplicable, es la posible utilización de este mecanismo en la elección del Secretario General.

Para concluir, resulta interesante plantear algunas áreas, las cuales requerirán de una atención multilateral particular en el trabajo del Consejo en los próximos años. En el documento de evaluación de nuestra membresía 2014-2015<sup>77</sup>, se mencionan algunos puntos que deberán ser objeto de reflexión:

---

76 Bailey, S. & Daws, S. (1988). “The Procedure of the Security Council”. Oxford. Clarendon Press.

77 *Ibíd.*

- **Mayor acción preventiva:** La dimensión preventiva es cada vez más necesaria para promover una paz sostenible. Las responsabilidades que asigna el artículo 33 de la Carta a los Estados, son fundamentales para dotar a la acción diplomática de Naciones Unidas de una capacidad objetiva de actuar. Chile ha favorecido este enfoque y de allí que lo propusiera durante la presidencia 2014-2015. Se trata de una lógica que ha sido calificada por el Secretario General como “la prioridad”.

- **Trabajo en terreno:** El trabajo en terreno es otro aspecto planteado por nuestro país, el cual también busca atender tempranamente situaciones críticas. En ese contexto, se han propuesto misiones a Haití y Cote d’Ivoire. Este es un punto esencial cuando se analizan las condiciones para articular un nuevo multilateralismo, menos deliberativo y más activo en el plano humanitario y político. Sin duda, este es un elemento determinante para evaluar la labor del CS y revela, además, un enfoque moderno de un multilateralismo descentralizado.

- **Cooperación con organismos regionales y subregionales:** Lo regional (Capítulo VIII de la Carta) es una dimensión planteada recurrentemente por Chile, porque es parte de nuestra concepción de Política Exterior. Se ha estimulado una interacción articulada entre lo regional y lo global, siempre protegiendo el principio de apropiación nacional. Privilegiamos la necesidad de considerar la mirada local, aunque debe evitarse que ello pueda conducir a una relativización de valores universales. La propia Carta le concede una función especial a estas instituciones regionales en la construcción de la paz, en el marco del artículo 53, en el que claramente hay una subordinación al Consejo de Seguridad<sup>78</sup>. La dimensión regional ha tenido especial relevancia para África, región con un número elevado de situaciones en la

---

<sup>78</sup> Weiss, T. & Daws, S. (2007). “The Oxford Handbook on the United Nations”. Oxford University Press. Págs. 119,120.

agenda del Consejo, donde ha actuado la Unión Africana y organismos subregionales (ECOWAS, ECA). Ello exige estar atentos tanto a la observancia de principios, como también atender realidades sociales graves.

- **Interacción con organismos técnicos del sistema:** Chile también ha impulsado la interacción con otros órganos y agencias, sin que esto plantee un problema de competencias concurrentes sino, más bien, un espacio para generar una cooperación interinstitucional, en beneficio de la protección de bienes globales. En esta perspectiva se ha ido construyendo, en distintos momentos, diferentes niveles de colaboración con el ECOSOC, la Comisión de Consolidación de la Paz, con las instancias judiciales como la Corte Internacional de Justicia (CJ)<sup>79</sup>, el Consejo de Derechos Humanos y la Organización para la Prohibición de Armas Químicas, particularmente en el caso de Siria. Es interesante, también, consolidar los vínculos informales del CS con las instituciones financieras internacionales, en especial el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Esto es relevante en la etapa de post conflicto<sup>80</sup>.

- **La limitación del veto:** En el Grupo Accountability, Coherence and Transparency (ACT), se ha abordado este tema, y lo interesante es la posición que han asumido algunos Miembros Permanentes, como Francia. Si bien no es esperable una restricción en el uso del veto en lo inmediato, el debate probablemente se intensificará en los próximos años, para lo cual Chile debe estar preparado.

- **Participación de la sociedad civil:** En el mundo contemporáneo, es clara la importancia de los nuevos actores emergentes. El Consejo debe asumir esa realidad, mejorando

---

79 La Asamblea y el Consejo eligen conjuntamente por mandato constitucional, conforme al artículo 4 del Estatuto de la CJ, a los miembros de ese alto tribunal.

80 Un caso de interés de cooperación entre el CS y el FMI fue a raíz de la reconstrucción Iraquí en 2003. *Ibíd.*, pág. 120.

la interlocución con esos sectores<sup>81</sup>. Sin duda, ello favorecerá la eficacia, la transparencia y la coherencia con procesos que se dan al interior de las sociedades y a nivel global. Una acción más cercana a ellos también puede facilitar un examen más acabado de crisis y conflictos que no son parte de la agenda del Consejo. Será necesario que los esfuerzos para incorporar estas visiones se hagan de una manera más formal y Chile deberá tener nuevas iniciativas para mejorar las condiciones de participación de la sociedad civil en todo el sistema.

- **Las causas profundas de los conflictos:** El enfoque de desarrollo inclusivo, paz y seguridad, promovido por Chile desde la presidencia 2014-2015, contribuye al análisis de las crisis desde una perspectiva más amplia, introduciendo una multidimensionalidad de factores que inciden en las amenazas y en el desencadenamiento de los conflictos. El continuar buscando visiones compartidas en Naciones Unidas sobre este tema, sin duda responde a las realidades que el CS debe atender para su acción futura.

- **La acción humanitaria y la implementación del Derecho Internacional Humanitario:** Diversos análisis confirman que la tendencia al desplazamiento forzado persistirá en el actual escenario, en la medida que no se alcancen soluciones políticas a las múltiples crisis en diversas regiones. Habrá que incorporar modalidades que perfeccionen el acceso, las pausas y corredores humanitarios, así como la protección de los trabajadores humanitarios. La implementación de los acuerdos de la Primera Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, deberían continuar orientando a una gestión más eficaz del tema, que permita al Consejo de Seguridad una interpretación progresiva del derecho internacional humanitario.

---

81 *Ibíd.* Pág. 6.



# LA PARTICIPACIÓN DE CHILE EN OPERACIONES DE PAZ: CONSTRUYENDO ESTABILIDAD

*John Griffiths Spielman\**

*Jorge Peña Leiva\*\**

## A.- INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XX, nuestro país desarrolló una activa gestión multilateral en beneficio de la paz y estabilidad internacional. Sin lugar a dudas, ello se convirtió en una tradición de nuestra política exterior, acrecentada por la creación de las Naciones Unidas en 1945, como principal foro internacional.

La participación de Chile en Operaciones de Paz, es de larga data. Los antecedentes históricos indican que ella se iniciaría formalmente en la década del '30, cuando aún la Organización de las Naciones Unidas no existía y la Sociedad de las Naciones intentaba conservar la paz entre las dos grandes guerras mundiales. Es interesante destacar que en el año 1935, Chile junto a Argentina, Brasil, Estados Unidos, Perú y Uruguay, participó de la Comisión Militar Neutral para el Chaco-Boreal, destinada a fiscalizar el cumplimiento de los acuerdos de paz entre Bolivia y Paraguay, que ponían fin a la guerra que los enfrentó entre 1932 y 1935. De esta forma, nuestro país esbozaba tempranamente su vocación multilateral.

Por otra parte, el Estado de Chile, en el marco de la Política de Defensa, ha explicitado los diversos compromisos internacionales que son parte de una tradición y continuidad histórica, concretada por la cooperación internacional en diversos niveles y organismos in-

---

\* Oficial de Ejército. M.A. Security Studies, Georgetown University. Dr. Estudios Americanos, USACH.

\*\* Oficial de Ejército. M.A. Security Studies, Georgetown University. Comandante Adjunto de Fuerza Multinacional en Haití 2014-2015.

terestatales o regionales. Ha formado parte de estas acciones y tenido participación activa en operaciones de paz mandatadas o autorizadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) u otras organizaciones internacionales (OIs) o regionales (ORs) y llevadas a cabo por parte de especialistas y contingentes militares, como una manera de contribuir a los legítimos e importantes esfuerzos de la comunidad internacional para prevenir, evitar o atenuar los conflictos armados violentos o de amenazas a la paz y la seguridad mundial.

Desde el comienzo de la presencia militar en operaciones de esta naturaleza, a mediados de la década del '30 del siglo pasado y hasta la fecha, la comunidad internacional ha evidenciado un cambio en la manera de afrontar las amenazas que comprometen la paz mundial y, ante estas situaciones de conflicto, las organizaciones colectivas en su conjunto y los Estados en particular, han debido adoptar una serie de medidas de manera preventiva, o bien intervenir con operaciones de imposición de la paz o de reconstrucción nacional, cuando conflictos complejos, de carácter intraestatal, solo presentan una compleja vía de solución con iniciativas políticas, sociales y económicas.

A través del presente artículo, se abordará el origen y los basamentos de las operaciones de paz, la normativa nacional para enfrentar estos desafíos internacionales de alta complejidad operacional, seguido de las lecciones aprendidas y experiencias obtenidas, tales como la relación existente entre la política exterior del Estado con la participación nacional, finalizando con algunas reflexiones en torno a este ámbito político-militar de la defensa.

## **B. EL ORIGEN Y LOS BASAMENTOS DE LAS OPERACIONES DE PAZ**

De acuerdo a lo establecido por la Carta de las Naciones Unidas, el primer propósito de este organismo es mantener la paz y la seguridad internacionales<sup>1</sup>, objetivo por el que velarán activamente las potencias

---

1 Art. 1° de la Carta de la ONU del 26 de junio de 1945. Los propósitos de las Naciones Unidas son: "Mantener la paz y la seguridad internacionales, y, con tal fin, tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz".

aliadas, al integrarse de manera permanente al Consejo de Seguridad, en un marco de seguridad colectiva visualizado al término de la Segunda Guerra Mundial y previo a la Guerra Fría, que dividió al mundo durante 40 años en dos bloques ideológicos, militares y políticos. Cabe destacar que en esta carta nunca se visualizó ni se incluyó el término o la denominación de “operación de paz”.

Sin embargo, aún en las complejas crisis, producto de la rivalidad entre los EE.UU., la URSS y sus respectivos aliados, los quince miembros del Consejo de Seguridad velaban por el interés común de contener los conflictos regionales e impedir que se agravaran hasta provocar un enfrentamiento directo entre las superpotencias. Esto limitó los objetivos del mantenimiento de la paz por casi cuatro décadas, a concertar y mantener acuerdos de cesación del fuego y estabilizar situaciones sobre el terreno, a fin de que pudieran realizarse, en el plano político, esfuerzos por resolver el conflicto por medios pacíficos, generándose misiones de escaso margen o libertad de acción, de índole exclusivo militar y con escasa acción política internacional para buscar una solución definitiva de los conflictos.

Cuando cae el muro de Berlín y se recomponen muchas de las relaciones internacionales, se presenta un drástico aumento de la cooperación colectiva, debido a una mayor demanda de intervención por medio de operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. De esta forma, a partir del año 1990, los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad demuestran una mayor colaboración y responsabilidad para promover la contención y la solución pacífica de los conflictos regionales. Este Consejo se convirtió en el punto de generación de iniciativas propias o regionales, para evitar situaciones conflictivas por la vía de arreglos políticos complejos y multidimensionales, que implicaron nuevos y diferentes esfuerzos, ya que el solo control de acuerdos de cese al fuego o el cumplimiento de acuerdos de separación de fuerzas, no proporcionaban una solución a estos nuevos tipos de conflictos.

En este nuevo escenario, la ONU y los ORs emprendieron operaciones multidimensionales que incluían, además del componente militar, una amplia gama de expertos civiles, encargados de supervisar y prestar asistencia en esferas tales como derechos humanos, policía



civil, elecciones, desarme de grupos armados, reconstitución de los poderes republicanos, rehabilitación de las instituciones cívicas y reintegración de los combatientes a la vida normal. La finalización –al menos aparente– de la rivalidad histórica entre los dos bloques de la Guerra Fría, tuvo también repercusiones en el ámbito del conflicto, generando la aparición de una ola de guerras nacionalistas, étnicas, religiosas y civiles, frente a las cuales la comunidad internacional se sintió responsable de proteger.

Esta situación y los resultados de cambios doctrinales acerca de cómo afrontar la violencia internacional, generó, a diferencia de las operaciones tradicionales para detener conflictos entre los Estados, un despliegue de operaciones militares en situaciones de mayor violencia dentro de un país o confusos conflictos internos internacionalizados por grupos terroristas, que rápidamente demostraron que esas técnicas de prevención de conflictos armados consideradas en la Carta, no presentaban una solución adecuada para enfrentar estas nuevas amenazas a la seguridad internacional.

La ONU es el referente fundamental de la seguridad colectiva internacional, siendo el propósito y espíritu de la Carta, mantener la paz y la seguridad internacional, renunciando los países miembros al uso de la fuerza, quedando estas acciones coercitivas restringidas a situaciones específicas. La Organización está facultada para tomar las medidas que prevengan y eliminen las amenazas a la paz y para suprimir los actos de agresión o quebrantamiento de la paz, incluso usando la fuerza militar.

### *Los capítulos VI, VII y VIII de la Carta de la ONU*

El Capítulo VI de la Carta de la ONU, contempla diferentes acciones que puede adoptar la organización para lograr el arreglo pacífico de las controversias, siendo recomendaciones no impositivas para las partes en conflicto. En su artículo 33 se insta a las Partes en una controversia a tratar de buscar la solución mediante “... la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos a su elección”.

Por el contrario, de acuerdo al Capítulo VII de la Carta, cuando Estados o grupos internacionales realizan o constituyen actos de agresión, amenazas o un quebrantamiento de la paz, se los sanciona legítimamente mediante el empleo de la fuerza. Tal fue el caso de Corea, Irak, Afganistán y muchos otros, en que este mecanismo de seguridad colectivo internacional aplicó las normas de la Carta de las Naciones Unidas y utilizó la fuerza política o militar para resolver un conflicto internacional. Las acciones que señala explícitamente este capítulo son las siguientes:

- Interrupción parcial o total de las relaciones económicas y/o comunicaciones.
- Ruptura de relaciones diplomáticas.
- Ejercer las acciones necesarias con medios terrestres, aéreos y/o navales.
- Efectuar demostraciones, bloqueos y otras operaciones.

A su vez, el Capítulo VIII contempla la existencia de los acuerdos y organismos regionales y su relación con los propósitos y principios de las Naciones Unidas expresados en la Carta de la ONU. Este capítulo señala que los miembros de la ONU, a través de los “Organismos Regionales”, harán lo posible para lograr –idealmente en forma inicial– la paz por intermedio de medios pacíficos, antes de someterlos al Consejo de Seguridad. Asimismo, es importante destacar que, bajo el amparo de este Capítulo, el Consejo de Seguridad utilizará estos acuerdos, si fuese necesario, para la aplicación de medidas coercitivas bajo su autoridad. Estas medidas solo serán con acuerdo previo del Consejo y normalmente se podrán relacionar con diversas organizaciones regionales, entre otras, por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Europea (UE), la Unión Africana (UA), etc.

Desde hace varios años, diversos especialistas en operaciones de paz han hecho presente que, poco a poco, han emergido operaciones más complejas para el mantenimiento de la paz, siendo quizás un nuevo

prototipo, como una modalidad más cercana a las acciones impositivas del Capítulo VII que del tradicional Capítulo VI. Esta clara tendencia posee riesgos para la fuerza militar, cuando en situaciones confusas los contingentes se despliegan desarmados o con equipamiento mínimo para hacer frente a acciones de autodefensa y, después, se han visto enfrentados a inesperadas escaladas de violencia sin estar preparados para ello. Además, a consecuencia de lo anterior, la misión y el mandato transitaron rápidamente al cumplimiento de tareas de imposición, como sucedió en Ruanda, los Balcanes o en Somalia, pero solo después de muchas bajas en las tropas, obligó a adoptar estos necesarios cambios.

El ex Secretario General, Dr. Boutros Boutros-Ghali, reflexionando sobre el eslabón perdido entre el Capítulo VI y el Capítulo VII de la Carta, señaló que no creía necesario agregar un Capítulo VI bis, como alguna vez lo indicó el ex Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjöld, especificándolas como las operaciones ubicadas en un inexistente Capítulo VI 1/2<sup>2</sup>. Esta clasificación siempre ha sido artificial y no tiene repercusiones o efectos jurídicos, teniendo en consideración que no es oficial, ya que se encontraría en un área gris entre el capítulo VI y VII de la Carta, siendo un buen ejemplo aquellas misiones creadas bajo el Capítulo VI, normalmente de carácter tradicional y en conflictos interestatales, en los cuales los contingentes portan armas para legítima defensa ante ataques de grupos que no respetan los acuerdo de paz, como bien podría ser la misión en Chipre hasta hace unos años.

Está tendencia existió y tuvo claras consecuencias militares, políticas y financieras en el pasado, por lo cual en la actualidad y como se comprueba en las características de las misiones actuales, siempre es preferible prever las condiciones más adversas, adoptando anticipadamente las medidas para hacer frente a la posibilidad más peligrosa. Es por ello que la gran mayoría de los mandatos y la organización de las misiones son “complejas y multidimensionales”, con diversas capacidades civiles y militares de la más amplia diversidad, desplegándose bajo las tareas de una misión generada por el Capítulo VII u VIII de la Carta, aunque quizás nunca se deba imponer la fuerza de manera

---

2 Valladares, G. y Consigli, J. (1997). Las operaciones de paz de las Naciones Unidas: una aproximación desde el derecho internacional. Instituto de Derecho Internacional, Buenos Aires.

coercitiva, sino solo defenderse bajo situaciones que ameriten el empleo de la fuerza de una manera totalmente restringida.

### *Evolución y desarrollo de una conceptualización de las operaciones*

En paralelo a lo señalado, la ONU, por medio del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO), Comisiones Especiales, la Asamblea y el Consejo de Seguridad, ha emitido desde el año 1990 una serie de preceptos doctrinarios que deben tenerse a la vista para cualquier análisis en operaciones de paz, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Programa de Paz de Boutros B. Ghali del año 1992<sup>3</sup>, que consideró la generación de fuerzas de despliegue preventivo, fuerzas de despliegue rápido, unidades de resguardo de la paz y fuerzas de consolidación de la paz para, de esta forma, hacer frente estructuralmente a la ineficacia de la ONU en la prevención o solución de conflictos armados, donde históricamente se desplegaban al término de los conflictos y solo con medios militares de escasa preparación y equipamiento.
- Instrumentos para paz mundial<sup>4</sup>, el que ha sido denominado por el ambiente operacional de la ONU, como el “Suplemento del Programa de Paz”, documento de exposición del Secretario General para el cincuentenario de la ONU el año 1995, con nuevas modalidades de intervención para promover la paz y la seguridad, a través de la incorporación de los siguientes conceptos: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, imposición de la paz y consolidación de la paz.
- El Informe Brahimi<sup>5</sup>, conocido también como el “Informe de

---

3 Un Programa de Paz, Diplomacia Preventiva, Establecimiento de la Paz y Mantenimiento de la Paz, Informe del Secretario General de la ONU (SG-ONU). Asamblea General de la ONU, Consejo de Seguridad. Nueva York, 17 de junio de 1992.

4 Suplemento de un “Programa de Paz”, documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de la ONU. Nueva York, 25 de enero de 1995.

5 Examen amplio de toda la cuestión de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en todos sus aspectos, Cartas dirigidas al Presidente de la Asamblea General y Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, Nueva York, 21 de agosto de 2000.

Alto Nivel”, presidido por el Embajador Lakhdar Brahimi, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, fue finalizado el año 2000 por el Grupo de Estudio de las Operaciones de Paz, donde se buscó consolidar la reforma iniciada el año 1995, asumiendo los cambios necesarios en la estructura de las misiones de forma multidimensional, crecimiento y mejor organización en el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU (DPKO), para la conducción de las operaciones, establecimiento de doctrina y de estrategias, adopción de definiciones requeridas para las operaciones y el mejoramiento de las capacidades para acceder al despliegue rápido de los contingentes.

- La doctrina Capstone<sup>6</sup>, emitida por el Jefe del Departamento de Operaciones de Paz de la ONU el año 2008, significó un gran y contundente aporte a la conceptualización del nuevo tipo de operaciones de paz que comenzaron a aparecer en los Balcanes y en África a mediados de los años ‘90, al aportar guías y principios de acción para llevar a cabo las operaciones multidimensionales, ampliando los entendimientos existentes a la fecha respecto de la prevención de conflictos, las medidas de establecimiento de la paz y las de reconstrucción de la paz, posteriores al término de un conflicto, con el aporte diplomático, civil, militar y policial a las causas y motivo del despliegue efectuado.

- El año 2009, se estableció el Nuevo Horizonte<sup>7</sup>, una renovada agenda de asociación, para hacer frente a los nuevos desafíos que estaban presentando las operaciones de paz y revisar las recomendaciones no implementadas desde el Informe Brahimi.

---

6 United Nations, Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines. ONU, DPKO, Nueva York, 2008.

7 A New Partnership Agenda, Charting a new Horizon for a UN Peacekeeping, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. ONU, DKPO, Nueva York, julio de 2009.

- El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas<sup>8</sup>, como la aplicación de recomendaciones del Grupo de Alto Nivel emitida el año 2015, por medio de la Resolución 682. Sus contenidos establecen las prioridades para las operaciones de paz, dentro de ellas, la búsqueda de las soluciones políticas a los conflictos, la protección de civiles, las respuestas adecuadas y adaptadas a cada circunstancia, rendición de cuentas, alianzas regionales y mundiales a través de un enfoque renovado en la prevención y la mediación entre las partes, lo que involucra un fortalecimiento de las capacidades de despliegues tempranos de equipos ligeros por la ONU y un mayor aporte y responsabilidad mundial en apoyo al continente africano, entre muchos otros considerandos más técnicos.

Esta variedad de mecanismos le proporcionan a la Organización de Naciones Unidas cierto grado de flexibilidad para hacer frente a los diferentes tipos de conflictos con los que se enfrenta en la actualidad, ya sea por sí misma o a través de la acción de Organismos Regionales, de conformidad con lo dispuesto por el Capítulo VIII de la Carta<sup>9</sup>, traducándose en los lineamientos que sustentarán las operaciones de mantenimiento de la paz. En este contexto, la realidad ha generado el despliegue de misiones en las que confluyen características y objetivos que tradicionalmente han sido vinculados con alguno de los métodos específicos señalados por las fuentes anteriores, lo que se ha traducido en el aumento de operaciones multidisciplinarias y complejas, cuyos mandatos contemplan modalidades especiales para cada caso.

Lo anterior, ha permitido una positiva evolución en la situación de las operaciones de paz, generando verdaderos desafíos en las tareas de los componentes militares, bajo una conducción política del Represen-

---

8 El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General acerca de la aplicación de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre las operaciones de paz. Nueva York, septiembre de 2015.

9 Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, artículo 52 N° 1: “Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”.

tante Especial del Secretario General (SRSG) de la ONU y operacional del Comandante de la Fuerza (FC). Con ello se perfecciona la intervención de la ONU, especialmente con la determinación de medidas directas para hacer frente a los desastres humanitarios ocurridos en Ruanda, Somalia y Yugoslavia, produciéndose una transformación dirigida a lograr una mayor eficacia en la intervención militar, desde un punto de vista organizacional, de la preparación y estandarización de los procedimientos operativos de la fuerza, del mejoramiento de los sostenimientos legales con mandatos más certeros e integrales y con procesos de planificación estratégicos que originan operaciones y tácticas.

## C.- EL MARCO REGULATORIO NACIONAL E INSTITUCIONAL PARA PARTICIPAR EN OPERACIONES DE PAZ

La normativa nacional para la participación en operaciones de paz está reflejada en diversos cuerpos legales y normativos, partiendo desde la Constitución Política de la República, que señala en su artículo número 63, párrafo 13, que serán materia de ley aquellas relacionadas con las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él, en este caso preciso, para su participación en operaciones internacionales.

En virtud de lo anterior se han establecido diversas normas desde el año 1991, tales como la Ley N° 19.067<sup>10</sup>, que estableció normas permanentes y de detalle procedimental para la entrada y salida de tropas del territorio nacional, la que fue modificada el año 2008 por la Ley N° 20.297<sup>11</sup>, instrumento legal que además estableció, de manera específica, nuevas regulaciones para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz.

---

10 Ley N° 19.067: establece normas permanentes sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo. Publicada el 1 de julio de 1991.

11 Ley N° 20.297: modifica la Ley N° 19.067 y establece normas para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz. Publicada el 13 de diciembre de 2008.

De esta ley<sup>12</sup> se pueden extraer los siguientes antecedentes claves, a tener en consideración, para establecer la trascendencia estratégica de la participación de medios de las Fuerzas Armadas en cualquier operación internacional:

- El mantenimiento y la promoción de la paz mundial constituyen objetivos permanentes de la política exterior chilena. Tales imperativos, representativos de la vocación pacífica del pueblo chileno y plenamente coherente con el interés nacional, siempre deben informar de la actuación de los agentes del Estado de Chile.
- Fiel a los principios enunciados, el Estado de Chile reafirma solemnemente su compromiso de contribuir de manera activa al esfuerzo en pro de la paz y la seguridad internacional, que desarrolla permanentemente la Organización de Naciones Unidas.
- En concordancia con los principios descritos, el Estado de Chile manifiesta su disposición a participar, por decisión soberana y de acuerdo a los criterios enunciados en este Instructivo, en operaciones de paz impulsadas por las Naciones Unidas.
- Para los efectos de la ley, entiéndase por operación de paz todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de las Naciones Unidas o de un Estado o mando expresamente designado y autorizado por esta, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades.
- Quedan comprendidas en esta declaración de Política Nacional las operaciones de imposición a la paz, tales como la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas,

---

12 Ibidem.



postales, telegráficas, radioeléctricas, ruptura de relaciones diplomáticas, demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por Fuerzas Aéreas, Navales o Terrestres a que se refiere la Carta de las Naciones Unidas.

- La participación nacional en operaciones de paz constituye una decisión soberana del Estado de Chile. Las determinaciones respectivas se adoptan por el Presidente de la República conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de la República y las leyes pertinentes. La participación de personal de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública en las referidas operaciones, a su vez, se rige especialmente por lo prescrito en la Ley N° 19.067 (modificada el año 2008, como se señaló).

Es conveniente destacar que, producto del crecimiento sostenido de la participación en operaciones de paz en la década del '90, se hizo necesario establecer el año 1996 el Decreto Supremo N° 94<sup>13</sup>, mediante el cual se aprobó la primera Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz de la ONU, con la particularidad que las tareas y misiones que cumplirá la fuerza militar se sometieran exclusivamente a los preceptos y medidas señaladas por el Capítulo VI de la Carta de la ONU, de acuerdo a la solución pacífica de controversias, y que resguardaba como procedimiento nacional, la participación histórica de observadores militares en la India, Pakistán y el Medio Oriente.

Sin embargo, producto de la situación en los Balcanes, la ONU comenzó a desplegar todas sus misiones con unidades preparadas, organizadas y equipadas para enfrentar tareas y misiones operacionales de un carácter más complejo y multidimensional, de acuerdo a los preceptos del Capítulo VII de la Carta, ante la existencia de casos más graves de amenazas a la paz y la seguridad, de quebrantamientos de la paz o por actos de agresión internacionales. Es por ello que el Decreto anterior fue modificado por el Decreto Supremo N° 68 del año

---

13 Decreto Supremo N° 68, modificó el DS N° 94 de 1996, que aprobó la Política Nacional para participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y fija texto refundido. Publicada el 10 de noviembre de 1999.

1999, que a partir de esa fecha permitirá a la fuerza militar, participar en las diferentes acciones operacionales que se requieren para poder establecer entornos seguros y estables en los escenarios de despliegue, de acuerdo a los renovados y ahora más amplios mandatos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

De estos decretos se desprende que la decisión presidencial de participar en operaciones de paz, estará basada en las proposiciones del Ministro de Defensa Nacional y del Ministro de Relaciones Exteriores, con la asesoría especializada de la Comisión Interministerial, basada en criterios definidos minuciosamente por factores político-estratégicos, operativos, gubernamentales y administrativos, los cuales se encuentran bastante detallados en la normativa nacional.

De la misma forma se han establecido diversos decretos supremos en relación a las operaciones de paz, el Decreto Supremo (DS) N° 75<sup>14</sup> del año 2009, creó y estableció los procedimientos de funcionamiento de la Comisión Interministerial de Operaciones de Paz, para constituirse en el organismo de trabajo y de consulta que requiera el Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), respecto de las actividades que se tienen que cumplir en observancia de la Ley N° 19.067 y N° 20.297.

El Decreto Supremo N° 130 del año 2015, promulgó el acuerdo entre nuestro país y la Unión Europea (UE); creó un marco político y estratégico militar para la participación de medios nacionales en las operaciones de gestión de crisis de la UE y declaraciones al mismo<sup>15</sup>. Este acuerdo suscrito originalmente en Bruselas el año 2014, con el objetivo de crear un marco político y militar para la participación de medios civiles o militares del país en operaciones de gestión de crisis de la UE, proporciona una serie de medidas y disposiciones que facilitarán la incorporación y aporte de recursos y medios nacionales en este tipo de operaciones.

---

14 Decreto Supremo N° 75, que crea la Comisión Interministerial de Operaciones de Paz. Publicado el 14 de septiembre de 2009.

15 Decreto Supremo N° 130, que Promulga el Acuerdo entre la República de Chile y la Unión Europea, que crea un marco para la participación de la República de Chile en las operaciones de gestión de crisis de la UE y declaración al mismo. Publicado el 16 de diciembre de 2015.

La contribución a las operaciones de Gran Bretaña en la Operación SFOR de la OTAN, desde el año 2003, seguida por Holanda y posteriormente con la Unión Europea en la Operación EUFOR-Althea en los Balcanes, se materializó siempre bajo un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU. Este nuevo acuerdo facilita y permite un crecimiento de esta participación, al proporcionar un nuevo contexto político de colaboración ajustado y coherente con los acuerdos comerciales en el ámbito de las relaciones exteriores que Chile mantiene con la UE y los países que la componen, dándole soporte y coherencia por medio de la política de defensa.

Los Libros de la Defensa Nacional (LDN), desde el 2002, incorporan numerosa información relacionada con la Cooperación Internacional, basada en la participación de las Fuerzas Armadas (FAs) en operaciones de paz.

De esta manera, la Cooperación Internacional se cumplirá por medio de las siguientes operaciones:

- Operaciones de Cooperación Internacional, con operaciones de paz en la modalidad de mantenimiento de la paz, imposición de la paz, multidimensionales o de aplacamiento de crisis humanitarias, señalándose una conceptualización para cada uno de los casos mencionados.
  
- Operaciones de mantenimiento de paz, con misiones de observadores militares, fuerzas de mantenimiento de la paz o una combinación de ambas, con la misión principal de detener o apaciguar un conflicto, separando a los beligerantes, estabilizando la situación con acuerdo de las partes y mediante los esfuerzos diplomáticos para el logro de un acuerdo y solución política del conflicto. Normalmente, los observadores ejercen sus funciones desarmados y las tropas portan solamente armamento para defensa propia, originándose estas acciones mediante el arreglo pacífico de controversias, por mandato del Capítulo VI de la Carta de la ONU.

- Operaciones de imposición de la paz, para restaurar o mantener una situación segura y estable en una zona de conflicto, ante amenazas, agresiones o quebrantamientos a la paz y la seguridad internacional, mediante el mandato y autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, bajo el Capítulo VII y VIII de la Carta, incluyendo acciones y el empleo coercitivo de la fuerza militar.
- Operaciones de paz multidimensionales, normalmente desplegadas con la autorización del uso de la fuerza militar de acuerdo al mandato de la ONU, con una composición integrada por medios civiles, militares y policiales, para resolver un problema de seguridad internacional, pero además para propender a lograr la reconstrucción, estimular el desarrollo, asegurar el estado de derecho en un país o zona en conflicto, y recuperando las condiciones de gobernabilidad.

En cuanto a sus objetivos, pueden tener como propósito fundamental los siguientes:

- **Aplacamiento de Crisis Humanitarias:** donde el Estado de Chile dispone el empleo de medios militares para impedir graves daños a una población civil en una zona de conflicto, siempre de acuerdo a la determinación del Consejo de Seguridad.
- **Operaciones Nacionales de Protección:** para la protección o evacuación de tropas nacionales en o desde el extranjero, de protección, rescate y evacuación de personas connacionales no combatientes en el extranjero.
- **Operaciones Nacionales de Ayuda Humanitaria:** para la asistencia humanitaria o para la mitigación de desastres o catástrofes, empleando la fuerza militar en forma no coercitiva ni coactiva, para colaborar con seguridad, movilidad, organización y la conducción de terceros Estados ante situaciones de emergencia.

La Ley 20.424<sup>16</sup>, que estableció el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional a partir del año 2010, emana diversas regulaciones en cuanto a las operaciones de paz, las más importantes son las siguientes:

- El Ministro de la Defensa Nacional, “deberá requerir la opinión” de la Junta de Comandantes en Jefe respecto de la asignación de medios a misiones de paz.
- La Subsecretaría de Defensa (SSD), en su calidad de Representante Titular del Ministerio de Defensa en el “Comité Interministerial de Operaciones de Paz”, coordina la acción internacional de los organismos del sector defensa y le propone al MINDEF las políticas para la participación de medios militares en misiones de paz.
- El Estado Mayor Conjunto (EMCO), para que sirva de órgano de asesoría y de trabajo para la planificación y coordinación de las actividades de los medios nacionales que participen en misiones de paz. Además, al Jefe del EMCO le corresponde el mando de las tropas y medios nacionales que participen en misiones de paz, y será la Autoridad Militar Nacional (ANAMIL<sup>17</sup>) de las fuerzas desplegadas en el exterior, de conformidad a la Ley 20.424<sup>18</sup>.

### ***Conceptualización nacional de una operación de paz y de sus tareas operacionales***

De acuerdo a la normativa legal y ministerial vigente a la fecha, se debe entender una operación de paz, bajo la siguiente conceptualización nacional:

“Todo despliegue internacional de medios civiles y/o militares, de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de la Organización de las

---

16 *Ibidem*.

17 Actualmente se le denomina Autoridad Nacional para Operaciones de Paz (AMINAC).

18 Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de la Defensa Nacional, publicada el 4 de febrero de 2010.

Naciones Unidas (ONU), o de un Estado de mando expresamente designado y autorizado por esta, tiene la misión de contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades”<sup>19</sup>.

Las operaciones de paz, de acuerdo a la política nacional, solo pueden comprender las siguientes tareas<sup>20</sup>:

- Verificación de ceses del fuego.
- Colaboración en la separación de fuerzas.
- Supervigilancia de las líneas divisorias o zonas de exclusión.
- Escolta, conducción, y distribución de ayuda humanitaria.
- Supervisar la desmovilización de combatientes.
- Certificar el registro, entrega y/o destrucción de armamento.
- Colaborar con los programas de desminado.
- Contribuir al éxito de los programas de retorno y reubicación de refugiados de guerra.
- Contribuir a la reconstrucción de zonas afectadas por conflictos y desastres naturales.
- Colaborar o asistir a los procesos electorales que se lleven a efecto bajo la supervisión de la ONU.

Además, excepcionalmente pueden comprender las siguientes funciones especiales<sup>21</sup>:

- Cooperación en la mantención del orden público en el período siguiente del cese de hostilidades.

---

19 Decreto Supremo N° 68, Op. Cit., Pág. 3.

20 *Ibidem*.

21 *Ibidem*.

- Colaborar en la supervisión del respeto a los derechos humanos. Esta misión puede comprender, además, la tarea de cooperar en la investigación de violaciones cometidas durante las hostilidades.
- Para el cumplimiento de las tareas anteriores, no se autoriza el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de beligerantes o criminales de guerra.

Desde el crecimiento inusitado de las operaciones de paz al término de la Guerra Fría, y producto de experiencias obtenidas de su participación en la solución de los intensos conflictos sociales y armados en África y los Balcanes, la ONU comienza a establecer solamente misiones de carácter multidimensional, con una conformación civil, militar y policial.

Asimismo, esta acción civil, normalmente de apoyo a la acción militar, se amplía para cubrir aspectos de justicia, salud, obras públicas, registro civil, sistema electoral, educación, economía e incluso de desarrollo, modificándose con ello las tareas y los alcances políticos de los mandatos, provocando repercusiones en la preparación y ejecución de los roles militares tradicionales en estas operaciones.

Lo anterior genera, en los países, el establecimiento de políticas especiales de operaciones de paz, compromisos para aportar unidades de despliegue rápido y la creación de centros nacionales de preparación de la fuerza, como un imperativo previo al despliegue a una misión, incluso con la certificación de interoperatividad y capacidades establecidas por el Servicio de Entrenamiento y de Evaluación del Departamento de Operaciones de Paz de la ONU.

#### **D.- PARTICIPACIÓN HISTÓRICA Y PRESENTE EN OPERACIONES DE PAZ**

Chile y sus Fuerzas Armadas poseen una tradición histórica de participación en operaciones de paz para la intermediación, prevención y mantención de conflictos, que se han organizado en apoyo a resoluciones de la ONU, acuerdos de paz o peticiones de organismos

PRESENTACIÓN

regionales, incluyéndose una participación efectiva desde del año 1935 y se ha concretado de conformidad con el cuadro siguiente:

Año	Participación de Chile
1935	Comisión Militar Neutral en el conflicto del Chaco.
1949 a la fecha	UNMOGIP, Grupo de Observadores Militares de Naciones Unidas en el conflicto India-Pakistán.
1967 a la fecha	UNTSO, Organismo de Naciones Unidas para la vigilancia de la tregua en Palestina.
1969	Conflicto El Salvador-Honduras (Misión OEA).
1989-1992	ONUSAL, Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica.
1991-1992	UNIKOM, Misión de Observación de Naciones Unidas para el conflicto Irak – Kuwait.
1992-1993	UNTAC, Misión de Naciones Unidas para la transición de la autoridad en Camboya.
1992-1995	ONUSAL, Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador.
1995-1999	MOMEPE, Misión de Observadores Militares en el conflicto Ecuador-Perú.
1996-1998	UNSCOM, Comisión Especial de Observación de Naciones Unidas en Irak.
1997-2002	UNMIBH, Misión de Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina.
2000-2002	UNTAET, Misión de Naciones Unidas para la Transición de Administración en Timor Oriental.
2000-2003	UNMOVIC, Comisión de Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección en Irak.
2000 a la fecha	UNMIK, Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo.
2001 a la fecha	UNFICYP, Misión de Naciones Unidas en Chipre.
2002-2003	UNMISSET, Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental.
2003-2006	Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas con base en la sede de Naciones Unidas en Nueva York.
2003	MONUC Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.



Año	Participación de Chile
2003-2004	UNAMA, Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán.
2004 a la fecha	EUFOR-ALTHEA Misión de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina y sus diferentes transiciones y dependencias.
2004-2017	MINUSTAH, Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití.
2016 a la fecha	UNMC, Misión (Política) de verificación de la ONU en Colombia.
2016 a la fecha	MINUSCA, Misión Multidimensional e Integrada de Estabilización en la República Centro Africana.

El largo camino recorrido desde el año 1935 hasta nuestros días, ha permitido a Chile desarrollar una capacidad que lo proyecta internacionalmente en el ámbito de las Operaciones de Paz, cuyo esfuerzo es posible dimensionar en las distintas misiones en que nuestro país ha participado, las cuales en sus inicios presentaron un carácter individual, ampliándose hacia el empleo de unidades básicas, especializadas, combinadas o integradas a otros países, para finalmente materializar esta experiencia en una contribución conjunta.

Estos despliegues, contaron con el acuerdo del Honorable Senado basado en el procedimiento previsto por la Ley N° 20.297 del año 2008, proceso decisional que le agrega legitimidad y consenso ante la opinión pública a esta decisión de carácter política, diplomática y estratégica, lo que se condice coherentemente con la tradición histórica republicana de Chile, de que las relaciones exteriores y las políticas de defensa son políticas públicas y de Estado de largo plazo, descansando en el Ministerio de Defensa y de Relaciones Exteriores, la trascendental responsabilidad de coordinación y ejecución. Asimismo, debe agregarse que este importante proceso decisional del nivel político, descansa en la asesoría especializada del Comité Interministerial de Operaciones de Paz, siendo establecido su funcionamiento por el Decreto Supremo N° 75 de 2009<sup>22</sup>.

---

22 Decreto Supremo N° 75, Op. Cit.

### *Transición hacia una mayor complejidad de participación con los medios militares*

De acuerdo a los registros señalados, nuestro país ha presentado una transición que se puede observar en tres etapas sucesivas, las cuales se diferencian por la conformación de unidades, los orígenes y tipos de conflictos, los mandatos de la ONU por los cuales se produce el despliegue, como por las características y organización multidimensional de las diferentes misiones en las cuales se participa.

Estas tres sucesivas etapas se evidencian claramente, siendo la primera desde el comienzo de la participación hasta el año 1990, en que el aporte de las FAs estuvo conformado solamente por observadores desarmados en misiones de una baja o mediana complejidad, con tareas tradicionales de interposición entre los diferentes beligerantes de un conflicto interestatal o para la verificación de procesos de paz.

Posteriormente, en una segunda etapa, desde el año 1991 y hasta 2003, se visualiza una transición desde expertos individuales hacia la conformación de unidades aportadas en forma independiente por el Ejército, la Armada y Fuerza Aérea, empleados en misiones de una mayor complejidad en las áreas a las cuales se desplegaron anteriormente, como por la evolución evidenciada por la ONU en sus tareas de resolución de conflictos y los nuevos mandatos expedidos por el Consejo de Seguridad, para emplearse en regiones donde la violencia y los procesos de guerra entre Estados todavía se originaban mayoritariamente por conflictos o problemas interestatales de tipo tradicional o convencional.

Para finalmente transitar a partir del año 2004 con el despliegue a Haití, Chipre y Bosnia, hacia la etapa actual, donde la mayoría de los despliegues se efectúan a misiones multifuncionales con contingentes militares, policiales y civiles en zonas de conflictos de carácter interestatales, religiosos o étnicos de muy compleja solución, y para el cumplimiento de mandatos de gran alcance político, como una mejor forma para resolver conflictos de estas características, y mantener un horizonte promisorio de solución. Estas nuevas tareas operacionales se afrontan con unidades conjuntas, con apoyo policial e incluso de forma combinada con fuerzas provenientes de otros países o socios

estratégicos de la región o de Europa, lo cual también ha sido una tendencia mundial para enfrentar estos complejos desafíos.

## **E.- EVOLUCIÓN, NUEVO PARADIGMA Y DESAFÍOS EN LAS OPERACIONES DE PAZ**

Existe una clara y persistente evolución en el ambiente de las operaciones de paz, la que se origina a partir de las incorporaciones doctrinarias señaladas y el cambio en el contexto de los conflictos ante los cuales se interviene, entre los que es necesario destacar los siguientes:

- Un paso desde las misiones de paz tradicionales de tipo militar unidimensional de interposición y observación, al despliegue de misiones multidimensionales de composición civil, militar y policial, para la aplicación de acuerdos y arreglos de paz complejos con misiones militares para la imposición de la fuerza.
- Incorporación de una fuerza de imposición o de mantenimiento de la paz ajena a la ONU, ya sea de países, alianzas y organismos regionales, en forma previa o en co-despliegue, muchas veces con tareas de imposición, para dar tiempo a la preparación de la fuerza de la ONU, pacificándose un entorno más seguro y estable.
- Integración de nuevas tareas humanitarias, electorales y otras acciones de tipo social y políticas, para la mitigación de las raíces del conflicto o la reconstrucción, mutándose de soluciones militares, a soluciones diplomáticas y/o políticas con mandatos del Consejo de Seguridad más complejos y de mayor alcance.
- Generación de tareas militares más amplias, producto de la integración civil, militar y policial, como del nuevo rango de tareas más políticas y complejas para las misiones, incluso se requieren funciones complementarias de los distintos

componentes de una misión para una efectiva coordinación y acción en terreno.

Es muy importante destacar como enseñanza y una gran lección de las operaciones de paz, desde sus inicios, que ninguna solución de tipo militar permitirá el cierre o el término de una misión de paz, cualquiera sea el origen del conflicto. Lo anterior, debido a que siempre la solución al conflicto será de tipo política, económica y/o de reconstrucción social del estado de derecho nacional, y cuyo principal efecto deseado será recobrar una situación de normalidad y estabilidad que permita el desarrollo nacional. Una máxima que debe ser internalizada en todos los niveles, la intervención militar de las FAs podrá ganar tiempo, mantener una situación estable y reducir el nivel de violencia –a un costo político y económico–, pero siempre al final la ONU deberá proveer desde el más alto nivel de la solución política, la que dependerá necesariamente del acuerdo de las partes y de los recursos existentes.

Desde la aparición de la Doctrina Capstone el año 2008, se ha verificado una clara tendencia, ya posicionada como un factor de éxito en la prevención o solución de conflictos de una manera operativa, y no estructural o sistémica<sup>23</sup>, y que se refiere a evidencia de una mayor colaboración regional de la Unión Europea (UE) y de la Unión Africana (UA) en las principales y más complejas misiones localizadas en el continente africano. Entonces, ante la ocurrencia de situaciones conflictivas de difícil solución y urgencia, se impone de inmediato una misión mandatada por el Consejo de Seguridad en el más breve plazo. Como ello no es posible con medios de la ONU, se recurre a la OTAN, la UE y la UA con sus Brigadas de Despliegue Rápido Regionales Combinadas (ASB), y si estas no están disponibles o están empleadas en otros lugares, se ha solicitado a países europeos, los que han actuado en forma inmediata. Así hemos tenido intervenciones recientes de Dinamarca, España, Francia, Inglaterra y EE.UU. en Sudán, Somalia, Mali, RDC, RCA, etc.

---

23 Las Naciones Unidas considera tres modelos de prevención de conflictos, la prevención estructural la prevención sistémica y la prevención operativa.

## F.- RELACIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ CON LA POLÍTICA EXTERIOR DEL ESTADO

El país ha ingresado plenamente a una red regional de seguridad cooperativa que supone tener las herramientas para responder a las amenazas tradicionales, como las emergentes en materia de operaciones de paz. Así, el rol que ha cumplido Chile en estas materias ha sido determinante para la continuidad de un trabajo conjunto en la región; se ha comprometido con la paz y la seguridad, vinculándose a una real y activa participación chilena en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

Estas operaciones, al ser exclusivamente resueltas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas e implementadas con fuerzas que actúan imparcialmente, constituyen uno de los mejores instrumentos de la política internacional para restablecer o mantener la paz, al salvar millones de vidas, evitando catástrofes humanitarias de gran magnitud. A su vez, han servido para crear las condiciones propicias para el arreglo pacífico de controversias o para vigilar y hacer respetar los acuerdos suscritos entre las partes enfrentadas.

Para que una operación de paz culmine exitosamente, necesita de un mandato claro y factible, lo cual se respalda y valida por el hecho de que Chile ha promulgado sendas leyes que permiten que nuestro país sea un aporte real a las necesidades de seguridad en el mundo, las cuales se ejecutan a través de la Organización de Naciones Unidas y los miembros que la componen.

### *El aporte de los medios del sector defensa a la política exterior del Estado*

No se debe dejar de destacar que la cuota del aporte de Chile, principalmente, por intermedio de las unidades del Ejército y otras instituciones de la defensa, en el ámbito de la prevención, mantención o estabilización de conflictos, refleja y asume un fuerte compromiso humanitario con los componentes éticos de la responsabilidad de proteger, a pesar de poseer todavía un importante espacio de crecimiento

de la participación de la región, por lo reducido de su contribución actual respecto del gran esfuerzo mundial.

Este compromiso, de carácter ineludible, al pertenecer a un sistema de seguridad colectivo, proviene de la incorporación de Chile a la ONU desde sus inicios, y a que la mantención de la paz y la seguridad internacional es una tarea de todos y para todos, como el fin último de contribuir al bien común de la población mundial, la que indudablemente es también una responsabilidad de todos los países y no solamente de algunos, y que refleja en forma clara la contribución sustancial de las FAs a la política exterior del Estado.

Si Chile quiere mantener o incrementar los beneficios de la globalización política, económica y social de carácter mundial, reflejando estos efectos positivos en forma sostenida hacia toda nuestra población, en forma análoga debemos tener presente que los derechos de los otros países son también nuestros derechos, debiendo considerar que sus obligaciones son también nuestras obligaciones. Lo contrario sería un aislacionismo inverso a la tradición democrática y política que Chile ha tenido desde los orígenes de la República, reflexionando que países con menor estatura política y económica que la nacional, poseen participaciones mayoritarias, por el solo hecho de hacer coherente el discurso y la norma aceptada, con la acción real y efectiva del compromiso de participación en cualquier parte del mundo, en especial en zonas donde el interés nacional o la comunidad chilena está presente.

En el caso de futuras contribuciones, hay que tener en cuenta la realidad geopolítica de África, ya que este continente atrae la atención de la opinión pública, por concentrar a la mayoría de las operaciones y del personal desplegado en estas actividades. De esta forma, los países con compromisos globales declarados de colaboración a la seguridad y la paz mundial, pueden reflejar coherencia y coordinación entre sus políticas de defensa y de relaciones exteriores, materializando aportes reales y efectivos hacia estas necesidades humanitarias, sean ellos materiales, económicos o humanos, militares o civiles, colaborando al alivio de la población por la ayuda solidaria del resto del mundo. La nueva participación de las Fuerzas Armadas chilenas en la RCA en África –la primera fue en la RD del Congo el año 2003-2004 con una unidad médica de evacuación– es el resultado de la coordinación y la

coherencia entre la política de la defensa y la política exterior de Chile hacia el continente africano. Es, finalmente, una magnífica oportunidad para que la defensa colabore nuevamente a la política exterior del Estado con sus medios militares.

Lo anterior es importante en nuestras relaciones exteriores, especialmente cuando africanos, europeos y la ONU despliegan grandes esfuerzos de prevención<sup>24</sup> y de estabilización de conflictos en este convulsionado continente, con una enorme prioridad de recursos militares para la protección de civiles, generándose además condiciones políticas y económicas, para la recuperación, desarrollo y sustento de su población, la protección de civiles como un derecho humano básico, como asimismo permitir la reconstrucción de sus organizaciones gubernamentales a niveles normales de supervivencia para generar las bases de paz y progreso perdurables. La participación, inserción y pertenencia de Chile a las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, por supuesto que acarrea responsabilidades, generándose con ello un desafío ético de hacerse responsable de las obligaciones y compromisos que nacen de estas adhesiones, evaluando y asumiéndose el costo político y económico que conlleva.

Es así que los compromisos históricos de aporte de medios militares a la ONU, provienen desde el año 1949 en Cachemira, donde en forma sostenida se ha participado por 68 años, demostrando una persistente colaboración en diversas zonas de conflicto. Esta contribución militar se ha caracterizado por la calidad del aporte, más que por la cantidad numérica final de su participación, ya que, desde Haití y Chipre, ha migrado positivamente a una intensa preparación conjunta centralizada bajo los parámetros y la normativa de la ONU, competencias que son previamente certificadas por la organización conjunta del país.

También se ha dispuesto de una mayor cantidad de medios y unidades de conformación conjunta del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, y en ocasiones combinada con otros países, lográndose una equilibrada y alta especialización, lo que da un mayor valor agregado por este aporte militar a la seguridad internacional y la prevención de conflictos, contribuyendo con ello directamente a su prestigio como país, y a una

---

24 La ONU posee técnicas de prevención de conflictos, las que son clasificadas en operacionales, estructurales y sistémicas, según las características de la intervención.

mayor estatura internacional y estratégica de sus Fuerzas Armadas e instituciones de la defensa nacional.

## **G.- REFLEXIONES FINALES**

Después de 72 años de la instauración de las Naciones Unidas, se señala que esta organización fue la pionera en las operaciones de paz y las desarrolló como uno de los medios para mantener la paz y la seguridad internacionales. Muchos de los miembros de las fuerzas de paz, a menudo llamados “casco azul”, han sido soldados, ofrecidos en forma voluntaria por sus gobiernos, para aplicar disciplina militar y entrenamiento a la tarea de restablecer y mantener la paz. En reconocimiento a su contribución, a los miembros de las misiones de paz les fue concedido el Premio Nobel de la Paz en 1988.

En el largo período transcurrido desde el año 1949, Chile y sus FAs, siempre han estado presentes en las operaciones de paz de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales, colaborando activamente con sus medios militares a la acción exterior del Estado, con el propósito solidario de aminorar o prevenir los efectos de los conflictos armados, especialmente en aquellos donde se producen catástrofes humanitarias que afecten la seguridad humana. Así, hombres y mujeres del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros e Investigaciones de Chile, han aportado su esfuerzo por medio de acciones individuales y colectivas a la pacificación de zonas de conflicto, siempre de acuerdo a los mandatos del Consejo de Seguridad y de acuerdo a los postulados de la política exterior del país.

Cada vez con más frecuencia, los gobiernos han recurrido a la ONU para enfrentar conflictos étnicos y nacionalistas que han aparecido en muchas regiones desde el fin de la Guerra Fría. Paradojalmente, mientras 13 operaciones fueron establecidas en los primeros 40 años de misiones de paz de la ONU, se desplegaron rápidamente 40 nuevas operaciones desde el año 1988 hasta comienzos de la década pasada. Actualmente hay 16 misiones ONU. Para que una operación de paz tenga éxito, necesita un mandato claro y practicable, mando efectivo en el Cuartel General y en terreno; el apoyo político y financiero



sostenido de los Estados Miembros, y –quizás lo más importante– la “cooperación de las partes en conflicto”. La misión debe tener el consentimiento del Gobierno del país donde se despliega y normalmente de las partes involucradas.

Los conflictos armados siguen apareciendo, generados por una variedad de causas: estructuras políticas inadecuadas dentro del colapso de los países o falla en proporcionar una transferencia ordenada del poder. En esta competencia por recursos escasos, los pueblos insatisfechos se identifican con grupos pequeños y de manera violenta, a menudo basado en diferencias étnicas o religiosas que pueden o no respetar los límites nacionales.

Complejas misiones que involucran actividades políticas, militares y humanitarias en forma simultánea y multidimensionales se han construido en base a la experiencia ganada en las misiones de paz tradicionales, que típicamente involucró, primero, tareas tales como monitorear ceses del fuego, separar fuerzas hostiles y mantener zonas de amortiguación. Oficiales de policía civil, observadores electorales, monitores de derechos humanos y otros civiles se han unido a los militares de la ONU, en donde sus tareas han variado desde proteger y entregar asistencia humanitaria, hasta ayudar a antiguos rivales a llevar adelante complicados acuerdos de paz.

Las tropas que sirven en operaciones de paz llevan armas livianas y están autorizadas a usar la mínima fuerza para protegerse a sí mismos, o si personas tratan de detener el normal desarrollo de sus tareas autorizadas. Los observadores y policía civil, van a menudo desarmados. Los miembros de operaciones de paz no pueden imponer la paz, donde no hay paz que mantener. Sin embargo, donde las partes en conflicto están comprometidas a resolver sus diferencias en forma pacífica, una operación de la ONU puede ser un catalizador de la paz y ayudar a crear un “espacio de desarrollo y de crecimiento”, y un ambiente nacional más estable y seguro, en el cual las soluciones políticas duraderas puedan ser encontradas e implementadas.

Las misiones de paz de la ONU no deben ser confundidas con otras formas de intervención militar multinacional, incluyendo otras acciones de “imposición”. En varias ocasiones, el Consejo de Seguridad ha autorizado a los Estados Miembros o acuerdos regionales a usar todos

los “medios necesarios” –incluyendo la fuerza bajo el amparo del Cap. VII– para enfrentar conflictos armados o amenazas a la paz. Actuando con tal autorización, los Estados Miembros formaron coaliciones militares en el conflicto de Corea en 1950 y en los ‘90 en respuesta a la invasión de Irak a Kuwait. Asimismo, diversas operaciones multinacionales fueron desplegadas en adición a las operaciones de las Naciones Unidas en Somalia, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Timor Oriental, Afganistán y muchos otros medios que han colaborado al esfuerzo de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

Las operaciones de paz se han convertido desde los años ‘90 en misiones más complejas, ya que abordan todo el espectro del conflicto, con una mirada política de amplio alcance, con tareas militares bien definidas dentro de un ambiente multidimensional y multifuncional, caracterizado por conflictos originados por problemas intraestatales y humanitarios, con una evidencia internacional empírica que recomienda el despliegue de contingentes militares preparados y equipados para hacer frente a condiciones más extremas que las que normalmente son esperadas.

Esta compleja situación en los conflictos actuales y la permanente adaptación en las características y normativas internacionales para las operaciones de paz, han generado en la política exterior y la política de defensa del país, una permanente evolución en los procesos decisionales que involucran una apreciación y las resoluciones para sumir estos compromisos ante la ONU. Estos cambios y la permanente evolución señalada, también tienen efectos en las instituciones del sector defensa, los que periódicamente han debido adaptar procesos de entrenamiento, modificando el equipamiento y la organización de las unidades que deben participar en las zonas de conflicto, donde deben desplegarse por mandato nacional.

En consonancia con lo anterior, en Chile las operaciones de paz son ejecutadas por disposición del Presidente de la República, con acuerdo previo del Senado. Como una clara contribución de la política de defensa a la política exterior del Estado, existiendo una detallada normativa legal, ministerial e institucional para enmarcar la acción internacional militar de las FAs y de las tropas en operaciones de paz, la que permite operar con contingentes de otros países, con la ONU y

coaliciones, pero siempre bajo mandato y autorización de esta organización. Existe un detallado procedimiento para la autorización de salida de tropas por decreto supremo.

Estas leyes y decretos supremos, establecen los efectos y las consecuencias para la política exterior del país de la participación en operaciones de paz, concreción que entrega de inmediato una trascendencia estratégica a la contribución de las FAs y de la política de defensa a la política exterior del Estado. Asimismo, la Comisión Interministerial de Operaciones de Paz tiene parámetros de funcionamiento y otros criterios de análisis de carácter político, estratégico, operacional, gubernamental y administrativo, para proponer la participación nacional a los Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores, quienes someterán la última decisión al Presidente.

Se encuentran definidas las distintas operaciones de paz y las tareas operacionales que pueden asumir las tropas nacionales en las misiones mandatadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, con o sin mando y control del DPKO, existiendo una amplitud de funciones multidimensionales, estableciéndose ciertas restricciones de tipo policial.

La firma de un acuerdo para colaborar en la gestión civil y militar de crisis con la UE y países de ese acuerdo regional, es una oportunidad que facilita la acción de tropas nacionales en operaciones de paz en cualquier parte del mundo, desde un punto de vista operacional y logístico, especialmente teniendo presente que la acción combinada y conjunta es una tendencia en las operaciones y la prevención de conflictos en el continente africano.

Las Fuerzas Armadas poseen una larga y muy eficiente participación en operaciones de paz, con observadores y personal de asesores a CGs, la que desde el año 2002 comienza a incrementarse a niveles importantes, mediante el despliegue de unidades con características conjuntas y combinadas. El proyectado incremento del despliegue a África, presentará condiciones diferentes que recomiendan una preparación y alistamiento distinto, con mayores prevenciones por la complejidad geopolítica del conflicto en que desplegará.

El cumplimiento de estas operaciones, con altos niveles de eficiencia y eficacia, se convierten en un desafío permanente para las instituciones de la defensa nacional, al asumir esta compleja tarea de contribución

directa del sector defensa a la política exterior de Estado, otorgándole una trascendencia estratégica a todas las funciones propias del alistamiento, preparación y ejecución de una operación, sea en África u otro continente.

Esta contribución histórica y permanente de las Fuerzas Armadas, le permite al Estado sustentar, con hechos evidentes, su compromiso y coherencia con la seguridad y la cooperación internacional, en aras de un mundo más estable y solidario previsto en su agenda global, dándole sustento multilateral a sus relaciones políticas y económicas con los distintos países y regiones, con los cuales prioriza y ejecuta las relaciones de todo tipo, a través del uso de medios de la defensa nacional o, en caso particular, con medios del Ejército.

Existen evidentes beneficios, de carácter colectivos e individuales, para la Institución a través de su participación en cualquier misión en la que exista interés nacional, incluso en África, siendo operacionales por interoperar con otros Ejércitos de primer orden en ambientes complejos, por el uso y la práctica de la doctrina OTAN operando en situaciones de conflicto, por las experiencias logísticas de apoyo y de sostenimiento a largas distancias del territorio nacional, por medio del uso de material de guerra, comunicaciones, aeronaves y vehículos en condiciones climáticas extremas, como por las experiencias profesionales que sus integrantes obtendrán con esta participación, pero que evidentemente generan desafíos de alto nivel y de una compleja y detallada planificación del EMCO y en los estados mayores del Ejército, Armada y de la Fuerza Aérea.

### *Bibliografía*

- Barnett, R. (2005). La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos para Naciones Unidas. Centro de Investigación para la paz, CIP-FUHEM, Madrid.
- Carta de la Organización de las Naciones Unidas (1945). Nueva York.
- Cartilla N° 3 (2009). Entrenamiento de fuerzas para operaciones de paz. Centro de Lecciones Aprendidas, DIVDOC, Santiago.
- Cartilla N° 6 (2011). Lecciones aprendidas de despliegue para operaciones de paz. Centro de Lecciones Aprendidas, DIVDOC.
- DD-10001 (2010). Doctrina el Ejército y la Fuerza Terrestre. DIVDOC, Santiago.
- Decreto Supremo N° 68 (1999), modificó el DS N° 94 de 1996, que aprobó la política nacional para participación del Estado chileno en operaciones de

- mantenimiento de la paz y fija texto refundido, publicada el 10 de noviembre de 1999.
- Decreto Supremo N° 75 (2009), que crea la Comisión Interministerial de Operaciones de Paz, publicado el 14 de septiembre de 2009.
- Decreto Supremo N° 130 (2015), que promulga el Acuerdo entre la República de Chile y la Unión Europea, que crea un marco para la participación de la República de Chile en las operaciones de gestión de crisis de la UE y declaración al mismo, publicado el 16 de diciembre de 2015.
- Discurso de Su Excelencia la Presidenta de la República (2016), en la cumbre de operaciones de paz, donde expresó el compromiso de Chile con la agenda global de paz y seguridad mundial, la que se reflejará con la participación en África desde el año 2016.
- Examen amplio de toda la cuestión de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (2000). Nueva York.
- Ley N° 19.067 (1991). Establece normas permanentes sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo, publicada el 1 de julio de 1991.
- Ley N° 20.297 (2008). Modifica la Ley N° 19.067 y establece normas para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz, publicada el 13 de diciembre de 2008.
- Ley N° 20.424 (2010). Estatuto orgánico del Ministerio de la Defensa Nacional, publicada el 4 de febrero de 2010.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile (2010). Ministerio de la Defensa Nacional, Santiago.
- MAO-01001 (2013). Manual de Funcionamiento y Participación en Operaciones Militares Distintas a la Guerra (Operaciones de Paz). DIVDOC, Santiago.
- Mensaje presentado ante el Honorable Senado (2016), para obtener el acuerdo de participación en la RCA de oficiales de las FAs.
- New Partnership Agenda (2009). Charting a new Horizon for a UN Peacekeeping. Department of Peacekeeping Operations. ONU, DKPO, Nueva York.
- Programa de Paz (1992). Diplomacia preventiva, Establecimiento de la Paz y Mantenimiento de la Paz. Asamblea General de la ONU, Consejo Seguridad, Nueva York.
- Serbin, A. y otros (2011). De la ONU al Alba, prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. CRIES. Barcelona: Editorial Icaria.
- Suplemento de un “Programa de Paz” (1995). Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de la ONU. Nueva York.
- Valladares, G. y Consigli, J. (1997). Las operaciones de paz de las Naciones Unidas: una aproximación desde el derecho internacional. Buenos Aires: Instituto de Derecho Internacional.
- United Nations (2008). Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines. ONU, DPKO, Nueva York.

# LA AGENDA DE DESARME Y SEGURIDAD INTERNACIONAL\*

*Alfredo Labbé Villa\*\**

## INTRODUCCIÓN

Naciones Unidas es creada en 1945 como un instrumento de seguridad colectiva, concebido primordialmente para la preservación de la paz y la seguridad internacionales. El Artículo 1 de la Carta reza: “Los propósitos de las Naciones Unidas son: Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin, tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz.

Pero Naciones Unidas tiene como precedente inmediato a la Sociedad (o Liga) de las Naciones –elemento integral de los arreglos de paz adoptados en París en 1919<sup>1</sup>– que reconocemos como el primer intento de generar un mecanismo global de seguridad colectiva.

El Artículo 11 del Pacto de la Sociedad establecía, en efecto, que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los miembros de la Liga, será considerada como un asunto que concierne a toda la Liga, debiendo la misma adoptar las medidas que se consideran adecuadas y eficaces para salvaguardar la paz de las naciones. Además, en su Artículo 8, el Pacto indicaba que el mantenimiento de la paz requiere la reducción de los armamentos nacionales al punto mínimo

---

\* El autor reconoce el valioso trabajo de investigación documental realizado en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores por Rafaella Pereira Campodónico, alumna en práctica de la Dirección de Seguridad Internacional y Humana.

\*\* Embajador. Asesor del Ministro Heraldo Muñoz y Enviado Especial para Seguridad Nuclear e Internacional. Miembro de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta (CIHE) por el período 2017-2021.

1 El Pacto de la Sociedad de Naciones constituye el primer Capítulo del Tratado de Versalles.

que fuese compatible con la seguridad nacional y con el cumplimiento, mediante acción común, de las obligaciones internacionales.

## CHILE EN LA AGENDA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES

Chile, miembro originario de la Sociedad de las Naciones y de Naciones Unidas, asumió tempranamente tanto el paradigma de seguridad colectiva<sup>2</sup> consagrado en los estatutos de ambas, como las obligaciones de cooperación internacional que su aplicación le impuso, sumándose así a los esfuerzos globales para evitar la proliferación y eliminar no solo las armas de destrucción masiva, sino también aquellas convencionales, incompatibles con el Derecho Internacional Humanitario.

La noción que las carreras de armamentos son incompatibles con la preservación de la paz fue asentada en el Estatuto de la Sociedad de las Naciones, con la salvedad que la reducción de armamentos, avizorada por su Artículo 11, debía equilibrarse con la seguridad de los Estados, que podían conservar capacidades militares tanto para ejercer su derecho a la legítima defensa como para cumplir con las obligaciones internacionales derivadas de la operacionalización de la seguridad colectiva<sup>3</sup>. Esta formulación, recogida posteriormente por la Carta de Naciones Unidas en su Capítulo VII<sup>4</sup>, constituye el marco conceptual y jurídico en el que se implementa la agenda multilateral de desarme, no proliferación y control de armas hasta hoy. Para alcanzar un mundo en el que la seguridad dependa menos de medios militares se necesita administrar políticamente aquel punto de equilibrio, de manera que las medidas –progresivas– de desarme y control de armas

---

2 Seguridad colectiva o Collective security, system by which states have attempted to prevent or stop wars. Under a collective security arrangement, an aggressor against any one state is considered an aggressor against all other states, which act together to repel the aggressor. Enciclopedia Británica, versión online: <https://global.britannica.com>

3 La capacidad de la Sociedad de las Naciones para dar eficacia a estas disposiciones se vio severamente disminuida tanto por la no participación de ciertas grandes potencias –en particular Estados Unidos, que nunca ratificó el Tratado de Versalles– como por su inobservancia de mandatos adoptados por su Consejo (como fuera observable a lo largo de la década de 1930).

4 Véanse en particular los Artículos 42 al 47 de la Carta, pero también el preámbulo, en el que se consagra la intención de asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada si no en servicio del interés común.

conciten consensos amplios y generen aquellas condiciones de confianza que están en el corazón de una paz cooperativa.

Un primer logro de la Sociedad de las Naciones, en la dimensión de desarme propiamente tal<sup>5</sup>, fue el Protocolo de Ginebra<sup>6</sup> de 1925 –complementario de las Convenciones de La Haya–, que es el primer instrumento de Derecho Internacional del Desarme que efectivamente prohíbe el uso de armas químicas y biológicas, y que nuestro país suscribió el 17 de junio de dicho año<sup>7</sup>. Su suscripción comparativamente rápida fue facilitada por la repulsa universal generada por el uso de gases asfixiantes durante la I Guerra Mundial.

La implementación del Artículo 8 del Estatuto probaría ser mucho más problemática: la comisión preparatoria de una Conferencia de Desarme fue instalada en 1925 y trabajó por varios años hasta la convocatoria misma de esta, en 1932<sup>8</sup>. Durante el trabajo preparatorio se recibieron propuestas y aportes no solo de los Estados Miembros, sino también de la academia y lo que hoy denominamos sociedad civil. El arco de temas propuestos para consideración fue amplio, comprendiendo un sistema de seguridad colectiva y medidas de limitación (de efectivos militares, de armamentos y del gasto militar), como también de desarme (químico y biológico y armas incendiarias), además de garantías y mecanismos de verificación. Igualmente, se trabajó la idea de un desarme moral, apuntado a generar una atmósfera propicia a la solución pacífica de controversias<sup>9</sup>.

---

5 Desarme alude a “medidas (para) reducir el nivel de las capacidades militares nacionales o prohibir totalmente ciertas categorías de armas ya desplegadas”, mientras que Control de Armas (o de Armamentos) se refiere a “medidas (que) imponen restricciones políticas o legales sobre el despliegue y/o disposición de medios militares nacionales”. Tulliu, S. y Schmalberger, T. (2003). En Buenos Términos con la Seguridad: Diccionario sobre Control de Armamentos, Desarme y Fomento de la Confianza. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), pág. 9.

6 Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares, y de medios bacteriológicos.

7 Chile es suscriptor originario del Protocolo. De nuestra región solo ostentan esta calidad, aparte de Chile, Brasil, El Salvador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.

8 La delegación chilena incluyó a Jorge Valdés Mendevid y al futuro Embajador Enrique Gajardo Villaruel.

9 Goldblat, J. (1996). *Arms Control: a guide to negotiations and agreements*. International Peace Research Institute. Oslo: SAGE Publications, p. 16.



A la postre, el destino de la Conferencia quedaría signado por el ascenso al poder en Alemania del Partido Nacionalsocialista, en 1933. El Gobierno de Hitler acentuó la demanda de su predecesor por un equilibrio militar entre las principales potencias europeas, lo que suponía modificar o suprimir las limitaciones impuestas a Alemania por el Tratado de Versalles<sup>10</sup>. Tal demanda parecía razonable en 1932, salvo que todas las grandes potencias europeas consintieran en ajustar a la baja sus propios dispositivos militares, para equiparlos a los modestos niveles autorizados a Berlín. Francia sostenía que aquellas limitaciones eran su garantía para prevenir una nueva agresión. Pero, probablemente, debido a que la idea de un equilibrio militar no discriminatorio era diplomáticamente difícil de contrarrestar, propuso como alternativa la creación de una fuerza internacional dependiente de la Sociedad de las Naciones encargada de lo que hoy denominaríamos *peace-enforcement*. La Sociedad también administraría ciertos sistemas de armas de gran potencia. Estados Unidos, que participó en la Conferencia, pese a no ser Miembro de la Sociedad<sup>11</sup>, propuso como alternativa un proyecto de desarme cualitativo: el Plan Hoover, que consideraba, por ejemplo, la supresión de los tanques y la artillería autopropulsada de alto calibre<sup>12</sup>. Estas materias fueron tratadas en detalle por diversos órganos subsidiarios de la Conferencia y oportunamente consideradas por nuestro gobierno, que reaccionó con cautela. El Ministerio de Guerra no fue partidario de la propuesta francesa, cuyo propósito inmediato fue entendido por los analistas nacionales: la creación de estas fuerzas (internacionales) es de gran interés para Francia, porque con ello afianza y asegura su política exterior, especialmente el control sobre Alemania. No obstante, concluían que la proposición francesa no tiene interés alguno para Sudamérica, donde los intereses regionales son muy

---

10 El Ejército alemán no debía exceder 100.000 hombres, sin tanques ni artillería pesada; la marina de guerra no podía desplegar más de seis acorazados con un desplazamiento máximo de 10.000 toneladas, seis cruceros y doce destructores; las fuerzas aéreas y los submarinos quedaban prohibidos para Alemania, como también la conscripción obligatoria.

11 El Presidente Woodrow Wilson no consiguió que el Senado ratificase el Tratado de Versalles. Por consiguiente, Estados Unidos no pudo incorporarse a la Sociedad de las Naciones ni participar del mecanismo de seguridad colectiva que constituía su razón de ser.

12 Otras delegaciones propusieron la prohibición general de los submarinos, los portaviones e incluso de la aviación militar. Goldblat, Op. Cit., pág. 17.

diferentes a los de otros continentes<sup>13</sup>. En cambio, el Plan Hoover de desarme cualitativo debía ser apoyado:

La situación de avanzado desarme en que se encuentra la República solo puede aconsejar una incondicional adhesión a cualquier pacto de limitación de armamentos que resulte de las prolongadas discusiones (...) en Ginebra<sup>14</sup>. El ejército no dispone de cañones superiores a 155 mm. (de calibre) ni elementos de combate químicos o bacteriológicos, ni aviones de bombardeo de gran tamaño, ni carros de asalto<sup>15</sup>... Nuestro país se mostró igualmente dispuesto a cooperar con las iniciativas de transparencia en gastos militares, contribuyendo a los Anuarios de la Sociedad y proporcionando información sobre los mismos a la Secretaría de la Conferencia de Desarme<sup>16</sup>.

A la postre, el retiro de Alemania de la Conferencia y de la Sociedad de las Naciones, a fines de 1933, unido a otros factores de desacuerdo, hicieron fracasar los esfuerzos para materializar los objetivos del Artículo 8 de su Estatuto. Los intentos para avanzar en una agenda de Desarme, No Proliferación y de Control de Armas en formato global, regresarían solo tras la creación de Naciones Unidas y mediante negociaciones específicas para armas de destrucción masiva y determinadas armas convencionales.

## NU Y LA AGENDA DE NO PROLIFERACIÓN Y DESARME NUCLEAR

La agenda global de Desarme y No Proliferación, que hasta hoy tratamos, quedó marcada por el bombardeo atómico de Hiroshima y

13 Opinión del Estado Mayor, transcrita mediante Oficio Confidencial N° 5 del 25 de febrero de 1932 de la Cancillería a la delegación de Chile ante la Sociedad de las Naciones. Investigado por los TS2 Ismael Castillo y Sebastián Estay, profesionales en formación del II Año de la ACADE, 2017. En el mismo documento se advierte que la difícil situación económica que atraviesa nuestro país no le permite concurrir (...) a la creación y sostenimiento de las fuerzas armadas que se consultan en la proposición francesa.

14 Opinión del Ministerio de Guerra, transcrita mediante Oficio Confidencial N° 15 del 20 de octubre de 1932 de la Cancillería a la Delegación de Chile ante la Sociedad de las Naciones. Investigado por los TS2 Ismael Castillo, Sebastián Estay y Alejandro Montero, profesionales en formación del II Año de la ACADE, 2017.

15 Oficio Confidencial N° 15, citado.

16 Trabajo de investigación de los TS2 Ismael Castillo y Sebastián Estay, profesionales en formación del II Año de la ACADE, 2017, sobre la participación de Chile en la Sociedad de las Naciones. Tercer Período (1931-1949), página 5.

Nagasaki, apenas seis semanas tras la firma de la Carta de Naciones Unidas. La primera Resolución, adoptada por la Asamblea General en enero de 1946, estableció una comisión encargada de tratar la energía y las armas nucleares<sup>17</sup>. Pero los empeños por detener el desarrollo de los armamentos nucleares se verían derrotados por la Guerra Fría, que terminó imponiendo la lógica perversa de la disuasión nuclear. La magnitud del peligro nuclear quedó de manifiesto en octubre de 1962, durante la llamada Crisis de los Misiles, cuando la Unión Soviética avanzó hacia el despliegue en Cuba de misiles balísticos de alcance intermedio con capacidad nuclear.

## EL TRATADO DE TLATELOLCO

La posibilidad de una conflagración atómica que afectara la región estimuló la iniciativa de establecer una Zona Libre de Armas Nucleares que abarcara América Latina y el Caribe. Corresponde a México el honor de haber asumido el liderazgo de nuestra región, expresado en una carta del Presidente Adolfo López Mateos a sus pares de Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador<sup>18</sup>, en la que formula la idea de un acuerdo multilateral con los demás países de América Latina, en el cual se establezca el compromiso de no fabricar, recibir, almacenar ni ensayar armas nucleares o artefactos de lanzamiento nuclear<sup>19</sup>. La iniciativa, rápidamente acogida por los Estados convocados, quedó formalizada en una Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la América Latina, anunciada en las cinco capitales, el 29 de abril de 1963. La propuesta sería respaldada el 27 de noviembre de ese mismo año por el plenario de la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 1911 (XVIII)<sup>20</sup>.

---

17 Resolución A/R/1/1.

18 Víctor Paz Estenssoro, Joao Goulart, Jorge Alessandri y Carlos Julio Arosemena, respectivamente.

19 Esta última fórmula no corresponde al lenguaje que se emplea en Desarme, pero parece comprender el tipo de misil balístico que la Unión Soviética se propuso desplegar en Cuba.

20 Copatrocinada en la I Comisión de la AGNU por Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Panamá y Uruguay.

A partir de estos instrumentos políticos avanzó el proceso de negociación del Tratado, que sería abierto a la firma en febrero de 1967. Dicho proceso tuvo lugar en Ciudad de México y por ello el instrumento que crea la Zona Libre de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe es informalmente conocido como el Tratado de Tlatelolco<sup>21</sup>. El compromiso de Chile con el Tratado se vio rubricado con la elección del Embajador Edmundo Vargas Carreño como Secretario General de la Organización para la Prohibición de las Armas Nucleares en América Latina (OPANAL), quien ejerció esta responsabilidad entre 2001 y 2007.

El impacto seminal del Tratado de Tlatelolco –que crea la primera Zona Libre de Armas Nucleares en una región densamente poblada del planeta– también reveló el potencial de liderazgo multilateral de nuestra región, incluyendo el Desarme y la No Proliferación Nucleares<sup>22</sup>. El Premio Nobel de la Paz otorgado al Embajador Alfonso García Robles, por su rol conductor del proceso, confirma nuestro aserto.

## AVANCES LIMITADOS DURANTE LA GUERRA FRÍA

La Guerra Fría, que también proyectó una larga sombra sobre nuestra región, redujo el ámbito y nivel de ambición de los instrumentos globales de desarme suscritos después de la Crisis de los Misiles. Aún así, hubo avances parciales para limitar los ensayos nucleares (el Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares en la Atmósfera, en el Espacio Exterior y bajo el Mar, más conocido por su acrónimo inglés: PTBT o Partial Test Ban Treaty, de 1963) y para desnuclearizar determinados espacios del planeta (el Tratado de Prohibición del Emplazamiento de Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción Masiva en los Fondos Marítimos y Oceánicos y sus respectivos subsuelos: Seabed Treaty, de 1971)<sup>23</sup>. El logro de mayor trascendencia fue, sin duda, el Tratado

21 El nombre azteca del barrio de la capital mexicana en el que se halla la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

22 La Zona Libre de Armas Nucleares de América Latina y el Caribe sirvió de ejemplo y estímulo para las siguientes (Pacífico Sur, Sudeste Asiático, África y Asia Central, establecidas mediante los Tratados de Rarotonga, Bangkok, Pelindaba y Semipalatinsk, respectivamente).

23 El Tratado Antártico (1959) y el Tratado sobre el Espacio Exterior (1967) contienen disposiciones de desnuclearización de sus respectivos ámbitos de aplicación.

sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, TNP, de 1968, considerado la piedra angular del régimen de Seguridad Internacional. Este instrumento –que con 189 Estados Partes goza de un alto nivel de universalización– contribuyó a contener la anarquía nuclear<sup>24</sup> y frenar la carrera de armamentos atómicos, estableciendo a la par una norma de derecho sobre el Desarme Nuclear (Artículo VI) que otorga mandato para avanzar no solo a los cinco Estados reconocidos como poseedores de armas nucleares (EPAN), sino a todos los Estados Partes.

La Convención sobre la Prohibición de las Armas Biológicas (CAB)<sup>25</sup>, de 1972, reafirma y profundiza las prohibiciones contenidas en el Protocolo de Ginebra de 1925, pero omite un régimen de verificación comparable al del TNP. Otros importantes instrumentos de control de armas de la Guerra Fría fueron negociados bilateralmente y suscritos por Estados Unidos y la Unión Soviética (v. gr. los Tratados SALT y el tratado ABM<sup>26</sup>) pero aunque de impacto global innegable, quedan fuera del ámbito del presente artículo.

El ingreso de Chile a la Conferencia de Desarme y su aporte al régimen de verificación del Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares.

El fin de la Guerra Fría imprimió renovado *momentum* a la “maquinaria de desarme”<sup>27</sup>, proveyendo un telón de fondo propicio para el pleno regreso de Chile a la agenda multilateral de Desarme. Esta decisión política, inscrita en los esfuerzos de reinserción internacional de nuestro país después de 1990, fue implementada en Ginebra por uno de los diplomáticos profesionales más profundos y universales que haya integrado el Servicio Exterior: el Embajador Jorge Berguño Barnes.

Uno de los primeros frutos multilaterales del ambiente post Guerra Fría fue el término exitoso de la negociación de la Convención de

---

24 Goldblatt, Op. Cit. Pág. 83.

25 Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción.

26 Strategic Arms Limitation Treaty, Treaty on the Limitation of Antiballistic Missiles.

27 Denominación empleada en el sistema multilateral para describir el conjunto de foros en los que debaten y negocian instrumentos de Desarme y Control de Armas (principalmente, la Conferencia de Desarme, de Ginebra y la Comisión de Desarme de Naciones Unidas, UNDC).

Armas Químicas (CAQ)<sup>28</sup>, abierta a la firma el 14 de enero de 1993 y suscrita por Chile al día siguiente. Dicha negociación –que duró más de una década y estuvo precedida por esfuerzos bilaterales norteamericano-soviéticos, subsecuentes a la entrada en vigor de la Convención de Armas Biológicas– fue radicada en la Conferencia de Desarme, el único órgano del sistema multilateral específicamente creado para negociar instrumentos universales de desarme<sup>29</sup>.

La empresa siguiente sería la finalización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos (TPCEN) de 1996 y, en paralelo, el incremento de la membresía de la Conferencia. La necesidad de ampliar la Conferencia de Desarme había sido recomendada –vía Resolución– por la Asamblea General de Naciones Unidas y apuntaba a la necesidad de reforzar su legitimidad política, preservando al mismo tiempo su eficacia. La toma de decisión es por consenso estricto, esto es, requiere del voto afirmativo o el asentimiento de todos y cada uno de sus miembros, que por esta misma razón poseen facultad de veto, incluso para cuestiones procesales. Dada la naturaleza de su mandato, que recae sobre intereses de seguridad dura de los Estados, la Conferencia necesita la presencia de potencias globales y regionales y, al mismo tiempo, una distribución geográfica equitativa.

---

28 Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Uso de Armas Químicas y sobre su Destrucción.

29 La Conferencia de Desarme no es parte formal de Naciones Unidas, aunque se reúne en la sede de esta de Ginebra. Se trata de un órgano multilateral *sui generis* que evolucionó desde un primer “Comité de Desarme de las Diez Potencias”, creado en 1959 –fuera del sistema de la ONU– y que comprendía cinco Estados de la OTAN y otros cinco del Pacto de Varsovia. Este Comité fue ampliado en 1961 a 18 miembros vía la incorporación de 8 Estados del Tercer Mundo, pasando a denominarse Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones. Como lo manifestó al autor el Embajador mexicano Antonio de Icaza, los ocho adicionales debían servir como colchón entre los bloques militares occidental y soviético, para evitar que se arrojaran objetos por la cabeza. En 1969 la membresía del Comité fue ampliada a 26 Estados y su nombre modificado a Conferencia del Comité de Desarme. En 1975, la membresía fue ampliada a 31 Estados y en 1978 a 40, cambiándose además su nombre a Comité de Desarme, en el que el Movimiento de Países No Alineados pasaría a tener un rol de peso. Asimismo, la co-presidencia estadounidense-soviética del órgano fue sustituida por una presidencia mensual rotativa entre todos los Estados miembros. Es interesante consignar que los miembros u observadores del NO-AL que son miembros de la actual Conferencia de Desarme, se reúnen bajo la denominación “G-21”, que recuerda la alineación de 1975: 5 OTAN, 5 Pacto de Varsovia y 21 No Alineados, entre los cuales se contaba Suecia, que abandonó el NO-AL en 1993. Por fin, en 1984, el Comité pasó a denominarse Conferencia de Desarme, nombre que mantiene hasta hoy. UNIDIR, Op. Cit. Págs. 204-205.

En 1993, la Conferencia designó como Coordinador Especial para la expansión al Representante Permanente de Australia, el Embajador Paul O’Sullivan quien, tras extensas consultas y ponderar las variables políticas y geográficas señaladas, recomendó una lista de 23 Estados (en adelante la Lista O’Sullivan), que incluía a Austria, Bangladesh, Belarus, Camerún, Chile, Colombia, Corea del Norte (RPDC), Corea del Sur (RdC), Eslovaquia, España, Finlandia, Irak, Israel, Nueva Zelanda, Noruega, Senegal, Sudáfrica, Suiza, Siria, Turquía, Ucrania, Vietnam y Zimbabwe. Tal lista combinaba cuidadosamente las postulaciones de Estados que generaban oposición en determinados miembros de la Conferencia<sup>30</sup>, formando parejas que buscaban prevenir vetos (Corea del Norte y Corea del Sur; Israel y Siria). Sin embargo, la recomendación fue vetada por Estados Unidos, que objetó a Irak por encontrarse bajo sanciones dispuestas por el Consejo de Seguridad en aplicación del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Washington no quería dar al régimen de Saddam Hussein la posibilidad de bloquear la Conferencia de Desarme en plena negociación del TPCEN. El veto estadounidense gatilló, a su vez, otras objeciones (Irán –que ya era miembro de la CD– revivió su oposición a Israel).

Dado que la Conferencia de Desarme aprueba anualmente su Agenda y su Programa de Trabajo, incluyendo la creación de órganos subsidiarios, la expansión quedaría en suspenso durante 1994 y buena parte de 1995, al ni siquiera lograr consenso respecto de la designación de un sucesor para el Coordinador Especial O’Sullivan.

Con todo, el tema continuaría siendo discutido con el telón de fondo de Resoluciones de la Asamblea General, que seguían instando a la ampliación de la membresía<sup>31</sup> y con los 23 Estados de la lista O’Sullivan coligados como grupo de presión (y negociación), bajo la denominación –típicamente multilateral– de “G-23”.

A partir de 1995 su coordinador sería el Embajador Jorge Berguño. Fue en tales circunstancias que en septiembre de 1995, el Presidente mensual de la Conferencia, Embajador Benjelloun-Tuimi, Represen-

---

30 Ya sea por su adscripción a uno de los bloques contendores durante la Guerra Fría o por la dinámica política de conflictos regionales, como el del Medio Oriente.

31 Resoluciones 48/77 B y 49/77 B, de diciembre de 1993 y diciembre de 1994 (esta última recomendando una membresía de, al menos, 60 Estados).

tante Permanente de Marruecos, reformuló una propuesta hecha por México en 1994, que formalizaba la expansión en dos fases procesales: en la primera, la Conferencia de Desarme adoptaría el informe del ex Coordinador Especial para la Expansión (lo que circunscribía la expansión a los Estados del G-23, dejando en espera a otros 12 Estados interesados, predominantemente europeos). En la segunda, se adoptaría la incorporación efectiva de los Estados consignados en la Lista O'Sullivan. La fórmula distaba de ser satisfactoria, pero consagraba una suerte de pre-aceptación de los 23, ganando tiempo para resolver la objeción de Estados Unidos.

La solución para esta terminaría siendo tan imaginativa como inédita: los miembros del G-23, en ejercicio de su soberanía, y sin sentar un precedente, renunciarían por un lapso determinado a ejercer el derecho de veto que les conferirían las reglas de procedimiento de la Conferencia de Desarme. La sutileza jurídica radicaba precisamente en que la renuncia no era una condición impuesta a los Estados candidatos (en su momento, Irak había señalado que no aceptaría condicionamientos a su ingreso), sino una decisión voluntaria de estos, en el ejercicio de sus facultades soberanas. La renuncia tampoco sería permanente, sino por un período suficiente para permitir la adopción del TPCEN sin riesgo de obstrucción por Irak<sup>32</sup>. Aunque esta solución diplomática terminó siendo aceptada por Bagdad y los otros postulantes del G-23, fue preciso convencer a Estados Unidos. Sudáfrica fue designada Facilitador para tal fin y, como señalan los informes de nuestra Misión en Ginebra, la *démarche* final sería realizada personalmente por el Presidente Nelson Mandela, quien subrayó ante su par Bill Clinton el interés vital de su país por ingresar a la Conferencia de Desarme<sup>33</sup>.

---

32 El temor del Grupo Occidental era que Saddam Hussein tomara el TPCEN como rehén/ficha de negociación para aligerar el régimen de sanciones que le había impuesto el Consejo de Seguridad. Cabe agregar que por la misma época –mediados de los '90– se implementaba el denominado Proceso "93+2", mediante el cual los Estados Miembros del Organismo Internacional de Energía Atómica negociaron un refuerzo de las salvaguardias que el Artículo III del TNP impone –como mecanismo de verificación– a los Estados no Poseedores de Armas Nucleares (ENPAN). Este refuerzo se había demostrado indispensable al descubrirse el programa nuclear militar que Irak en verdad había desarrollado antes de la primera Guerra del Golfo, y que los inspectores del OIEA no habían detectado empleando los instrumentos de verificación del Acuerdo de Salvaguardias Amplias (INFCIRC153), en vigor para la mayoría de los ENPAN.

33 Mensaje 220 de 18.04.1996 de MISGIN.



La decisión de incorporación efectiva del G-23 (la segunda fase procesal) fue adoptada finalmente por la Conferencia el 17 de junio de 1996. El Embajador Berguño lo califica como:

“un logro trascendente y de importantes perspectivas para nuestro país. Representa (la) feliz culminación (de un) proceso que se inició hace tres años y abre puertas para (la) participación plena de Chile (en las) actuales y futuras negociaciones (que) desarrollará la comunidad internacional en materia de no proliferación y desarme nuclear, temas (que en) última instancia refieren a la paz y la seguridad mundial”<sup>34</sup>.

Para el Embajador Berguño, en efecto, la incorporación de Chile a la Conferencia de Desarme mejoraría significativamente su posición diplomática para intervenir en la negociación en curso del TPCEN y, eventualmente, en la del Tratado para la Prohibición de la Producción de Material Fisionable con Fines Militares (o *Cut-off Treaty*). Cabe observar que Chile ya había dado pasos políticos trascendentes en este ámbito con su adhesión al Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares, en mayo de 1995 y, en enero de 1994, con su ratificación de las enmiendas al Tratado de Tlatelolco.

Bajo el liderazgo de Jorge Berguño, nuestro país conseguiría que el Sistema Internacional de Vigilancia (SIV), establecido por el Protocolo adicional al TPCEN, incorporara siete estaciones de monitoreo, que cubrirían las cuatro tecnologías que el instrumento contempla: dos sismológicas (Isla de Pascua y Limón Verde), dos de radionúclidos (Punta Arenas y Hanga Roa, Isla de Pascua), una hidroacústica (Juan Fernández) y dos de infrasonidos (Juan Fernández e Isla de Pascua).

Como se señala en la Declaración de Chile emitida con motivo de la firma del TPCEN, en Nueva York, el 24 de septiembre de 1996, por el Canciller José Miguel Insulza (y redactada por el Embajador Berguño), Chile está dispuesto a asumir sus responsabilidades mediante una red

---

34 Mensaje 323 de 17.06.1996 de MISGIN. Aunque el grueso del mérito le correspondía (circunstancia que personalmente consta al autor, quien entonces ejercía como Jefe del Departamento de Desarme y Seguridad de la Dirección de Política Especial), el Embajador Berguño destaca en su texto el apoyo del Ministerio y las gestiones desplegadas por nuestras Embajadas en Colombia, Cuba, Egipto, México, Perú y Venezuela, que permitieron allanar dudas (cuando no verdaderos obstáculos) que ciertos Representantes Permanentes de Estados Miembros u Observadores del Movimiento de Países No Alineados levantaron la fórmula de renuncia soberana y temporal al derecho de veto.

de estaciones situadas en el territorio continental, en las Islas de Pascua y de Juan Fernández, de efectuar la vigilancia del amplio cuadrante Pacífico-Antártico en que estamos situados<sup>35</sup>.

Como genuino multilateralista –dotado de una visión holística e integrada de la problemática global–, el Embajador Berguño también puso de relieve la vinculación entre el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares y el Tratado Antártico (TA), cuyo Artículo V consagrada al continente helado como la primera zona libre de armas nucleares del planeta<sup>36</sup>. Así, en marzo de 1996, advierte a la Cancillería que el SIV del futuro TPCEN contempla ocho estaciones a ser desplegadas en la Antártica, y que las mismas serían administradas por Alemania, Australia, Estados Unidos y Francia<sup>37</sup>. El Embajador Berguño agrega que aunque aquella medida se ha realizado sin intervención del sistema del TA, ni de su órgano científico SCAR (...) se trata de una decisión de carácter global que (...) hace universal la prohibición de explosiones nucleares que el TA fue el primero en prohibir.

El establecimiento del SIV del futuro Tratado constituye un esfuerzo científico internacional muy vasto que se sitúa en una tradición comparable a los grandes hitos de la cooperación antártica. En consecuencia, propone que en la Reunión de las Partes Consultivas del TA, que se celebraría en mayo de 1996 en Utrecht, Chile mueva una recomendación de apoyo al nuevo tratado y, en particular, a su SIV.

Pero esta recomendación apunta también a relevar la institucionalidad del TA, que debería ser consultada en la eventualidad de una ampliación del Sistema Internacional de Vigilancia del TPCEN en la Antártica<sup>38</sup>.

35 Mensaje 450 de 10.09.1996 de MISGIN.

36 Artículo V. Toda explosión nuclear en la Antártida y la eliminación de desechos radiactivos en dicha región quedan prohibidas.

37 Mensaje 132 de 14.03.1996, de MISGIN.

38 Ha sido la práctica del sistema Antártico acoger y respaldar instrumentos de carácter global que se aplican a la Antártida y aquellos que persiguen objetivos afines a los del Tratado de Washington y el Protocolo de Madrid. Ha sido el caso del Protocolo de Montreal, la Convención de Basilea, los Convenios de la OMI. Por tanto, un tratado que (universaliza) la prohibición del Artículo V del Tratado Antártico merece el apoyo de sus Estados Partes. Las estaciones del nuevo SIV efectuarán observaciones abarcadoras de fenómenos que puedan ocurrir fuera pero también dentro del ámbito de aplicación del TA. Es evidente que dicha vigilancia científica corresponde a los objetivos del nuevo TPCEN. Pero también corresponde a los objetivos del TA. Más que considerar una cuestión de competencia interesa otorgar a estas acciones el máximo respaldo político que las legitime. Pero también es conveniente generar una instancia en la cual futuras decisiones respecto a la expansión y perfeccionamiento del SIV se lleven a cabo en consulta con el sistema del TA. Mensaje 132 de 14.03.1996, de MISGIN.

Las Partes Consultivas del Tratado Antártico consignaron la moción chilena en el párrafo 173 del Informe de la Reunión de Utrecht, en los siguientes términos:

The Delegation of Chile tabled (...) a draft Resolution on which refers to the ongoing negotiations of a Comprehensive Test Ban Treaty, the CTBT. The meeting recalled that the Antarctic Treaty incorporates the first legally binding ban for any region of the World and expressed its hope that the negotiations on the CTBT would be successfully concluded as soon as possible.

Así –aunque de manera menos ambiciosa que la avizorada en la Resolución concebida por el Embajador Berguño–, el sistema del Tratado Antártico brindó respaldo político a las negociaciones para consagrar una prohibición universal de los ensayos nucleares, las mismas que concluirían exitosamente con la adopción por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas del Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, el 10 de septiembre de 1996.

Dicho año concluiría auspiciosamente para la causa del desarme y la no proliferación nucleares y –nacionalmente– con un Chile inserto en la Maquinaria de Desarme.

## LA DIMENSIÓN REGIONAL

La restauración democrática plena, en 1990, generó condiciones para que Chile volviera a desplegar iniciativa en materia de Seguridad Internacional dentro de nuestra región. Tras los conflictos y amagos de enfrentamientos entre Argentina y Chile, en los '70 y '80, el ambiente político regional era propicio para que América Latina y el Caribe devengaran también el dividendo de la paz generado por el término de la Guerra Fría que, en el viejo continente, estaba dando lugar a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Tratado de Armas Convencionales en Europa.

El Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano –adoptado durante el XXI Período Ordinario de Sesiones de su Asamblea General, celebrado en junio de 1991 en nuestra capital– da cuenta, en sus primeros tres párrafos preambula-

res, del optimismo generado por las nuevas condiciones globales, pero también advierte sobre las responsabilidades que las mismas generaban:

(...) los profundos cambios políticos y económicos internacionales y el fin de la Guerra Fría abren nuevas oportunidades y responsabilidades para la acción concertada de todos los países a través de los organismos internacionales, tanto mundiales como regionales, así como en sus relaciones bilaterales, los cambios dirigidos hacia un sistema internacional más abierto y democrático no están plenamente asegurados y, por lo tanto, es indispensable para preservar dichas tendencias positivas, fortalecer y promover la cooperación, es necesario avanzar de modo decidido hacia un orden internacional justo y democrático, basado en el pleno respeto al derecho internacional, la solución pacífica de las controversias, la solidaridad y la revitalización de la diplomacia multilateral y de las organizaciones internacionales.

El Compromiso de Santiago abordó también el Desarme y la Seguridad Internacional, consignando la decisión de iniciar un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica a la luz de las nuevas circunstancias mundiales y regionales, desde una perspectiva actualizada e integral de la seguridad y del desarme, incluido el tema de todas las formas de proliferación de armas e instrumentos de destrucción masiva.

Una manifestación temprana de este nuevo ambiente regional sería la Declaración Conjunta sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas –conocida como Compromiso de Mendoza– suscrita por Argentina, Brasil y Chile, en la ciudad trasandina, el 5 de septiembre de 1991, por medio de la cual los Estados del Cono Sur, decididos a consolidar la región como un área de paz y de cooperación, proclaman su compromiso pleno de no desarrollar, producir o adquirir armas químicas y biológicas, y tampoco usarlas. Paralelamente, los Estados del ABC afirman su voluntad de cooperar entre sí para facilitar la conclusión de una convención multilateral para la prohibición de las armas químicas, instrumento que se comprometen a suscribir simultáneamente, como partes originales<sup>39</sup>. La vocación continental del Compromiso queda registrada en su párrafo dispositivo 8vo, que

39 Los firmantes del Compromiso de Mendoza se refieren a la Convención para la Prohibición de las Armas Químicas que en 1991 continuaba siendo negociada en la Conferencia de Desarme. Argentina, Brasil y Chile efectivamente la suscribieron cuando esta Convención fue abierta a la firma, en enero de 1993, por lo que son partes originales de la misma.

consigna la esperanza que otros Estados de la región adhieran al mismo. Dicha esperanza sería satisfecha con la adhesión posterior de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay a la Declaración<sup>40</sup>.

En 1994 la Cancillería chilena tomaría nuevamente la iniciativa, comprometiendo sus mejores recursos para adoptar un estándar hemisférico en materia de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS), en el marco de una Conferencia específica a celebrarse en Chile<sup>41</sup>. La empresa fue concebida e implementada por el Embajador Pablo Cabrera (Director de Política Especial en 1993 y Subsecretario de Marina entre 1994 y 1998), contando con el respaldo de nuestra Misión ante la OEA, a la sazón encabezada por el Embajador Edmundo Vargas Carreño.

Cabe observar que, implementando el Compromiso de Santiago y a propósito de la revisión de su institucionalidad de seguridad hemisférica, la OEA ya venía abordado el Fomento de la Confianza: en 1993 la Asamblea General había dispuesto que un Grupo de Expertos Gubernamentales sobre MFCS se reuniera en Buenos Aires, en marzo de 1994, para formular recomendaciones<sup>42</sup>, mientras que la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica (precursora de la actual Comisión [permanente] de Seguridad Hemisférica) también abordaría la materia<sup>43</sup>.

40 El Compromiso de Mendoza, concebido para consolidar a la región como un área de paz y cooperación, debe considerarse como un precursor efectivo de la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, adoptada en Ushuaia el 24 de julio de 1998: veinte años después de la tensión más grave que registra la historia chileno-argentina.

41 Las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad operan en el nivel de las percepciones que un Estado tiene respecto de las intenciones de otro, que por diversas razones es visto como adversario eventual. Su premisa es la creencia que un conflicto armado puede originarse en una falsa percepción sobre las políticas militares (...) por la dificultad para distinguir entre preparativos militares ofensivos y defensivos. Para disipar la desconfianza, las MFCS buscan eliminar la ambigüedad inherente a las políticas militares nacionales, haciéndolas más transparentes y modificándolas de tal manera que se reduce su potencial para una agresión militar de manera demostrable. Steve Tulliu y Thomas Schmalberger, UNIDIR, Op. Cit., Pág 159.

42 Resolución AG/Res. 1237 (XXIII-0/93).

43 MFCS ... "will help the OAS to further its overarching objective of promoting and protecting democratic norms in this hemisphere. This is because measures to promote confidence between States will also be conducive to building confidence within States. While the Americas are peaceful in general, our region continues to be marked by disputes over competing territorial claims, resource exploitation, border demarcation, and destabilizing flows of displaced populations across borders. It would be unwise to ignore the spill-over potential of these problems. Moreover, the extremes of wealth and poverty which characterize many parts of the hemisphere, if left uncorrected, will continue to provide fertile ground for civil strife and amplify tensions among States. Confidence Building Measures can contribute to a more benign security environment in which these issues may be addressed". Dr. James A. Schear. Charla dictada a la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica (Feb, 1994).

Pero la iniciativa chilena además quería capitalizar sobre los consensos alcanzados durante la Primera Cumbre de las Américas, reunida en Miami, en diciembre de 1994, y que concluyera con una vigorosa reafirmación de la Democracia, los DD.HH. y el Estado de Derecho, y cuyo Plan de Acción contenía un mandato específico para el fomento de la confianza hemisférica<sup>44</sup>. Para nuestra Cancillería, las Medidas de Fomento de la Confianza debían ser concebidas como instrumentos interdependientes con la estabilidad democrática, los procesos regionales de integración y el fortalecimiento del Derecho Internacional<sup>45</sup>. Más aún, Chile deseaba que la Declaración sobre MFCS que se adoptara en nuestra capital, tuviese un impacto político comparable al Compromiso de Santiago<sup>46</sup>, por lo que promovió la idea de complementar la Conferencia sobre Fomento de la Confianza con una reunión parlamentaria a celebrarse en paralelo, la que lamentablemente no prosperó.

La I Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, efectuada en Santiago entre el 8 y el 10 de noviembre de 1995, contiene un primer catálogo de MFCS, que corresponde principalmente a medidas de información y comunicación (la primera de las tres categorías que reconoce el UNIDIR<sup>47</sup>). También incluye recomendaciones para que los Estados de la OEA participen en el Registro de Armas Convencionales de NU y realicen consultas y seminarios para profundizar en la materia. Comparadas con las MFCS vigentes en el marco de la OSCE, aquellas adoptadas por la OEA en 1995 parecen más bien modestas (o incluso no consistentes con el fomento de la confianza en sentido estricto<sup>48</sup>), pero la Conferencia de Santiago dio inicio a un

44 I Cumbre de las Américas, Plan de Acción, N° 8.

45 Mensaje 133 de 24.02.1995 de MISOE, Anexo: Proyecto de Temario para la Conferencia sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad a celebrarse en Chile.

46 Mensaje 144 de 03.08.1995 de DIPESP a MISOE.

47 Steve Tulliu y Thomas Schmalberger, UNIDIR, Op. Cit., Pág. 159.

48 a) Gradual adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares; b) Intercambio de información y participación de todos los Estados miembros en el Registro de Armas Convencionales de las NU; c) Fomento de la elaboración y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa; d) Consideración de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales; e) Acuerdos sobre invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar; f) Reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre, marítimo y aéreo; g) Programas de cooperación en casos de desastres naturales; h) Desarrollo e implementación de las comunicaciones entre las autoridades civiles o militares de países vecinos de conformidad con su situación fronteriza; i) Realización de seminarios, cursos de difusión y estudios sobre MFCS; j) Realización de una reunión de alto nivel sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares; y k) Programas de educación para la paz.

proceso continuo –seguido por una II Conferencia Regional en San Salvador, en 1998, y una Reunión de Expertos que produjo el llamado Consenso de Miami, de 2003– que exhibe importantes frutos, como la Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales, en vigor desde el 2002.

Chile también comprometió sus mejores esfuerzos para la materialización del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), creado por los Jefes y Jefas de Estado y Gobierno de UNASUR en Brasilia, el 16 diciembre de 2008, e instalado en su primera reunión de Ministros de Defensa, efectuada en nuestra capital el 10 de marzo de 2009, bajo la presidencia del entonces Ministro (y posteriormente Embajador de Chile en Suecia) José Goñi. La Declaración de Santiago, aprobada en dicha ocasión consagra importantes objetivos:

- a) Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial.
- b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.
- c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

La Política de Defensa de nuestro país continúa privilegiando la cooperación subregional en el marco del CDS, órgano único entre los mecanismos de integración existentes en América Latina.

## **EL PROGRESO DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO: LAS CONVENCIONES DE OTTAWA Y OSLO**

El fin de la Guerra Fría también estimuló el avance del Derecho Internacional Humanitario, expresado en iniciativas para proscribir sistemas de armas convencionales, cuyas características y diseño con-

tradicen principios centrales de dicho *corpus juris*. Las disposiciones e instituciones del DIH evolucionan y el proceso que las genera marcha a la vanguardia del trabajo multilateral en el ámbito de la Seguridad Internacional. Las Convenciones de Ottawa (1997)<sup>49</sup> y de Oslo (2008)<sup>50</sup> –que de manera singularmente clara muestran la confluencia o superposición entre el DIH y el Derecho del Desarme– fueron negociadas en procesos multilaterales abiertos, más democráticos y transparentes, en los que intervinieron no solo los Estados, sino también organismos internacionales, entidades especializadas como el Comité Internacional de la Cruz Roja y organizaciones no gubernamentales, la más emblemática de las cuales fue la ICBL (International Campaign to Ban Landmines), creada en 1992 y que recibiera el Premio Nobel de la Paz en 1997.

En 2011, la ICBL se fusionó con la Coalición contra las Municiones en Racimo (*Cluster-Munitions Coalition*), pasando a denominarse ICBL-CMC. Pero a mediados de los '90 esta participación activa de la sociedad civil era un desarrollo nuevo y hasta revolucionario dentro de la Maquinaria de Desarme. Los foros de Desarme nacieron durante la Guerra Fría y fueron creados privilegiando los intereses de seguridad de las grandes potencias y, como hemos visto, ello se tradujo en una suerte de extrapolación implícita del derecho de veto del que gozan los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, consistente en la adopción de facto de la regla del consenso estricta, que significa que –en teoría– basta la oposición de un Estado para impedir la adopción de un acuerdo<sup>51</sup>.

Para circunvalar este obstáculo e incorporar la sociedad civil a la negociación misma, un grupo de Estados liderados por Canadá se empeñó en alcanzar la prohibición de las minas antipersonales a través de un proceso diplomático abierto (esto es, un conjunto de consultas

---

49 Convención sobre la Prohibición del Uso, Almacenamiento, Producción y Transferencias de las Minas Antipersonal y sobre su Destrucción. Adoptada el 18 de septiembre de 1997; abierta a la firma el 3 de diciembre de 1997. Entró en vigor el 1º de marzo de 1990.

50 Convención sobre Municiones en Racimo. Adoptada el 30 de mayo de 2008 en Dublín y firmada los días 3 y 4 de diciembre de 2008 en Oslo. La Convención entró en vigor el 1º de agosto de 2010.

51 En la práctica, la capacidad de bloquear el consenso asiste a potencias globales y regionales significativas, como la India, Pakistán, Indonesia, Egipto, Argelia, Sudáfrica, Australia, Brasil o México. De hecho, la Conferencia de Desarme lleva dos décadas sin aprobar siquiera un Programa de Trabajo. En los últimos años, Pakistán ha sido el bloqueador principal.



políticas rematado por una Conferencia Diplomática en la que podrían participar todos los Estados interesados y no solo los miembros de la Conferencia de Desarme o los Estados Parte en la Convención de Armas Convencionales<sup>52</sup>). Este curso de acción fue criticado desde la vereda realista porque en él no participarían Estados que eran importantes productores y usuarios de minas antipersonales (como efectivamente ocurrió). Chile, siguiendo su tradición jurídica, en principio se inclinó por el tratamiento de la materia dentro de la Conferencia de Desarme, pero sin dejar de participar como observador en todo el denominado Proceso de Ottawa<sup>53</sup>, que culminaría con éxito en un lapso singularmente breve<sup>54</sup>, concitando atención y considerable apoyo en la opinión pública mundial.

A despecho de los escépticos, la Convención de Ottawa puede reputarse un éxito. Cuenta, a la fecha, con 166 Estados Partes, incluyendo dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad: Francia y el Reino Unido. Chile es un suscriptor original<sup>55</sup>. El instrumento de ratificación nacional fue depositado el 10 de septiembre de 2001. Buena parte de este éxito se explica por la alianza con la sociedad civil, que permitió ejercer una saludable presión democrática sobre gobiernos y parlamentos desde abajo hacia arriba: un caso también de diplomacia pública.

La naturaleza evolutiva del DIH va de la mano con la mayor conciencia –también progresiva– respecto de la incompatibilidad de ciertos sistemas de armas con los principios de Distinción, Proporcionalidad y

---

52 Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efecto indiscriminado. Adoptada el 10 de octubre de 1980, abierta a la firma el 10 de abril de 1981 (50 Estados fueron signatarios originales) y en vigor desde el 2 de diciembre de 1983. Enmendada el 21 de diciembre de 2001 para hacerla aplicable a los conflictos internos. Chile depositó su Instrumento de Aceptación el 15 de octubre del 2003. Cuenta con 120 Estados Partes.

53 Sanhueza, C. (1997) La Inserción de Chile en los principales foros y regímenes internacionales del Desarme. *Revista Diplomacia*, marzo-junio, p. 71.

54 El Embajador Antonio de Icaza, Representante Permanente de México en Ginebra durante la segunda mitad de los '90, manifestó al autor que él personalmente había combatido la idea de negociar la proscripción de las minas antipersonales dentro de la Conferencia de Desarme, porque llevar dicha materia a la Conferencia habría matado la iniciativa.

55 El texto fue firmado por el Ministro de Defensa, Edmundo Pérez Yoma y el autor tuvo el honor –en calidad de Jefe del Departamento de Desarme y Seguridad Internacional de la Cancillería– de integrar la delegación chilena que participó en la Conferencia de Suscripción, celebrada en la capital canadiense.

Limitación<sup>56</sup>. En dicha toma de conciencia, la sociedad civil, la academia y organizaciones particulares, como la Cruz Roja, han continuado jugando un papel significativo.

Consecuentemente a la prohibición de las minas antipersonales se añadió, en 2008, la de las municiones en racimo, estatuida por la Convención de Oslo que desde su entrada en vigor, el 3 de diciembre de 2008, reúne a 102 Estados Partes y 17 signatarios<sup>57</sup>, entre ellos Chile, que la ratificó el 16 de diciembre del 2010. Nuestro país también se ha empeñado en el avance de este instrumento, entre otros medios diplomáticos, mediante tres conferencias de universalización celebradas en Santiago. La primera, efectuada en junio de 2010, constituyó la Conferencia Preparatoria de la I Reunión de las Partes que, para subrayar el propósito humanitario de la Convención, tuvo lugar en Laos<sup>58</sup>, Estado gravemente afectado por municiones en racimo, minas antipersonales y residuos explosivos de guerra. La tercera conferencia organizada por Chile y Noruega, se efectuó en diciembre de 2013, convocando a 25 Estados de América Latina y el Caribe<sup>59</sup>, y concluyó con una Declaración de Santiago en la que los participantes –Partes, Signatarios y Observadores– expresaron su compromiso para (...) avanzar hacia el pronto establecimiento de una Zona Libre de Municiones en Racimo en América Latina y el Caribe.

Para Chile, su apoyo a estos instrumentos requirió de una importante decisión política, en la que primó su concepción de la Seguridad

56 **Principio de Distinción:** Las partes en conflicto deben distinguir en todo momento entre la población y los combatientes. Los ataques deben ser dirigidos únicamente contra los combatientes y no contra la población civil. Se hará también distinción entre los bienes civiles y los objetivos militares. Los ataques no pueden ser dirigidos contra los bienes civiles. **Principio de Proporcionalidad:** Se prohíben las armas y los métodos que causen a las personas civiles y a sus bienes, daños excesivos con respecto a la ventaja militar concreta y directa prevista. Así, se prohíbe lanzar ataques cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar prevista. **Principio de Limitación de la acción hostil:** No es ilimitado el derecho de las partes en conflicto a elegir los medios y modos de combatir contra la parte adversa. De manera que existen medios (armas) lícitos e ilícitos y formas de emplearlos (modos) permitidos o contrarios al DIH.

57 Dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Francia y el Reino Unido, son Estados partes en la Convención de Oslo.

58 La Primera Reunión de los Estados Partes en la Convención de Oslo se celebró en Vientiane, Laos, en noviembre de 2010.

59 Diecisiete Estados Partes, cuatro signatarios y cuatro observadores (Argentina, Belice, Cuba y Santa Lucía).

Internacional como un Bien Público Global, cuya preservación requiere del concurso positivo y eficaz de todos los miembros de la comunidad internacional. Pero una cosa es aplicar dicha concepción de Política Exterior a sistemas de armas que nunca fueron desarrollados o adquiridos por nuestro país (como las armas de destrucción masiva) y otra muy distinta es concurrir a la proscripción de armas y municiones que no solo empleamos (como las minas antipersonales), sino que también produjimos y exportamos (como las municiones en racimo). Dichos sistemas de armas indudablemente agregaban al potencial defensivo del Estado, pero conservarlas resultaba incompatible con la visión de Chile como miembro serio, confiable y solidario de la comunidad internacional. Y si bien, en su oportunidad, la Cancillería ejerció el liderazgo estatuario que le compete en materia de Política Exterior, la decisión fue de Estado, secundada por el Ministerio de Defensa Nacional y por las Fuerzas Armadas: Chile ha suprimido sus stocks de minas antipersonales y de municiones en racimo; los trabajos de desminado en zonas fronterizas serán completados en 2020.

El Embajador Luis Winter, Director de Política Especial de la Cancillería entre el 2000 y el 2007, ejemplifica el compromiso de la diplomacia chilena con la Convención de Ottawa: a él correspondió liderar los trabajos de apoyo de la Cancillería a su implementación nacional, en particular desde la creación de la Comisión Nacional de Desminado Humanitario, en 2002, cuerpo colegiado en el que representó al Ministerio de Relaciones Exteriores, como también en varias Reuniones de los Estados Partes.

## CHILE INGRESA A LA RED DE SEGURIDAD HUMANA

En 1998, nuestro país dio un paso significativo en su perfilamiento como potencia regional activamente comprometida con la agenda global de Paz y Seguridad al incorporarse a la Red de Seguridad Humana<sup>60</sup>. Esta medida significó, además, un cambio de paradigma

---

60 La Red de Seguridad Humana fue establecida originalmente en 1999 por iniciativa de Austria, Canadá y Noruega, con el objetivo de apoyar la implementación de la Convención de Ottawa, que prohíbe las minas terrestres antipersonales. Su agenda se ha expandido para cubrir todas las amenazas contra las poblaciones y los Estados. Sus miembros son: Austria, Chile, Costa Rica, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Noruega, Panamá, Suiza y Tailandia, con Sudáfrica participando en calidad de observador. Chile la presidió en 2001-2002 y, luego, en 2013-2014.

en nuestra concepción de la Seguridad Internacional. Si el Pacto de la Sociedad de las Naciones y la Carta de las Naciones Unidas articulan la respuesta a la agresión desde el paradigma de Seguridad Colectiva, que busca preservar la independencia política y la integridad territorial de sus Estados miembros, la Seguridad Humana pone a las poblaciones –a los seres humanos– como destinatarios finales de dicha acción multilateral, procurando liberarlas tanto del temor como de la necesidad<sup>61</sup>.

El paradigma de Seguridad Humana no se contrapone al de Seguridad Colectiva (o el Seguridad Cooperativa<sup>62</sup>), pero lo enriquece y profundiza, elevando las exigencias humanitarias que se hacen a los Estados y a la comunidad internacional, en su acción para la preservación de la Paz y la Seguridad Internacional. Así, por ejemplo, acciones armadas, en principio legítimas, pero que entrañan peligro para la población civil<sup>63</sup> que –en el pasado– pudieron ejecutarse por razones de Estado –esto es, en busca de un bien superior– no son aceptables (además, por ser contrarias al Derecho Internacional Humanitario). La iniciativa para este significativo avance conceptual y operativo para la acción multilateral de Chile, se debe al Embajador Raimundo González Aninat, a la sazón, Director de Política Especial de la Cancillería<sup>64</sup>.

## CHILE EN EL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES Y EN LOS ESFUERZOS GLOBALES PARA EL DESARME NUCLEAR

Tras su adhesión al Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), en mayo de 1995, Chile participaría activamente en el proceso de examen de este instrumento central de la Seguridad Inter-

61 Seguridad Humana tiene por objeto de análisis no la protección del Estado, sino la protección del individuo. Une la defensa contra violencias puntuales con la protección frente a ataques crónicos. Tiende a actuar de tal manera que los individuos, cuya seguridad física y bienestar estén amenazados, puedan ponerse fuera de peligro.

62 Seguridad Cooperativa: la voluntad entre adversarios potenciales de cooperar a fin de moderar los riesgos planteados por el dilema de la seguridad. Esta cooperación alienta medidas que permitan prevenir, reducir, contener o resolver amenazas militares capaces de llevar a una guerra. David, Charles-Philippe: “La Guerra y la Paz”, Icaria-Antrazyt, Barcelona, 2008 (edición española), Págs. 434 y 435.

63 Eufemísticamente llamado Collateral damage.

64 La Dirección de Política Especial del Ministerio de Relaciones Exteriores (DIPESP) fue reemplazada, en 2009, por la actual Dirección de Seguridad Internacional y Humana (DISIN).

nacional<sup>65</sup>. En las Conferencias de Examen del 2005, 2010 y 2015, nuestro país ejercería una de las Vicepresidencias, sirviendo además como Presidente del Grupo Subsidiario III (2005) y Vicepresidente de la Gran Comisión III (2010 y 2015)<sup>66</sup>.

Mientras que la CE de 2005 no logró resultados sustantivos, la de 2010 consiguió consensuar un Plan de Acción apuntado a avanzar en el desarme nuclear dispuesto en el Artículo VI del Tratado<sup>67</sup>. Aunque los Estados No Nucleares estaban conscientes de la dificultad de una materialización pronta de su contenido, el Plan de Acción –acordado con el consenso de los cinco Poseedores de Armas Nucleares– renovó las esperanzas de progreso, afirmadas además por la llegada del Presidente Barack Obama a la Casa Blanca y su disposición para abordar positivamente la agenda nuclear<sup>68</sup>.

Más, aún, un grupo *like-minded de middle powers*, multilateralmente activos y comprometidos con el desarme nuclear, resolvimos crear una coalición *ad-hoc* para apoyar la implementación del Plan de Acción del 2010, la NPDI (*Nuclear Non Proliferation and Disarmament Initiative*), integrada por Alemania, Australia, Canadá, Chile, Emiratos Árabes Unidos, Japón, México, Países Bajos, Polonia

---

65 El proceso de examen consiste en Conferencias de Examen (CE) realizadas cada cinco años (a partir de 1975) y que están precedidas por tres reuniones de una Comisión Preparatoria (PREPCOM), que se efectúan, respectivamente, tres, dos y un año antes de cada CE. A partir del ciclo del 2010 (IX CE), las reuniones de la PREPCOM se realizan en Viena, Ginebra y Nueva York.

66 La CE está organizada en tres Grandes Comisiones que atienden cada uno de los tres “pilares” del TNP. El Grupo Subsidiario III, cuya convocatoria es resuelta por el Presidente de la Conferencia, se ocupa principalmente del Artículo X del TNP, que regula el derecho de denuncia del Tratado que asiste a sus Estados Partes. El autor presidió el GS III en la CE del 2005 y sirvió como Vicepresidente de la Gran Comisión III en la CE del 2010.

67 Documento TNP/Conf.2010/50 Vol. I. A fin de proceder a la aplicación cabal, efectiva y urgente del artículo VI del Tratado y tomando como base las medidas prácticas acordadas en el Documento Final de la Conferencia de las Partes del Año 2000, la Conferencia conviene en el siguiente plan de acción sobre el desarme, que incluye medidas concretas para la eliminación total de las armas nucleares. (...) ii. La Conferencia afirma la necesidad de que los Estados poseedores de armas nucleares reduzcan y eliminen todos los tipos de armas nucleares que posean y alienta en particular a los Estados que cuentan con los mayores arsenales nucleares a que lideren las iniciativas a ese respecto. iii. La Conferencia exhorta a todos los Estados nucleares a que emprendan iniciativas de desarme concretas y afirma que todos los Estados, y en particular los que poseen armas nucleares, deben poner especial empeño a fin de establecer el marco necesario para lograr y mantener un mundo sin armas nucleares.

68 En su célebre discurso pronunciado en Praga, el 5 de abril de 2009, el Presidente Obama afirmó su visión de un mundo libre de armas nucleares. Esta frase se ha convertido en una suerte de mantra de los promotores y activistas del desarme nuclear.

y Turquía, a los que, posteriormente, se agregaron Filipinas y Nigeria. La NPDI continúa funcionando hasta hoy, animada por la convicción de sus miembros respecto de la necesidad de preservar el régimen de no proliferación consagrado por el TNP. Por otra parte, este grupo *like-minded* ejemplifica un método de trabajo –aplicado por Chile en diversos foros multilaterales– que privilegia el abordaje cooperativo de cuestiones globales en formato transversal (esto es, integrando países que comparten el mismo interés respecto de una materia de particular importancia política para ellos, pero que pertenecen a diversos grupos regionales o alianzas políticas). Otro grupo *like-minded* de especial importancia para Chile en el ámbito del desarme nuclear, es la *Coalicción de De-alerting*, integrada por Chile, Nueva Zelanda, Malasia, Nigeria, Suecia y Suiza, que promueve la reducción del estado operacional de las armas nucleares para prevenir –entre otros– los riesgos de una guerra nuclear por accidente o por interferencia maliciosa de sus sistemas de control.

Chile estima que el Tratado de No Proliferación ha sido, en general, exitoso: su objetivo inmediato de frenar la carrera nuclear se alcanzó, aunque parcialmente. Pero los logros del TNP en materia de no proliferación no han sido equiparados en el pilar de desarme: las medidas de desarme acordadas en las Conferencias de Examen de los años 2000 y 2010, con el asentimiento de los cinco poseedores de armas nucleares, no han sido cabalmente implementadas. La frustración subsecuente entre los no poseedores motivó a un grupo de Estados, vigorosamente apoyados por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la sociedad civil, a lanzar una iniciativa de sensibilización sobre el peligro global que representan las armas nucleares, enfatizando las catastróficas consecuencias de un uso intencionado o accidental de cabezas atómicas, pero subrayando, a la par, la radical incompatibilidad de las armas nucleares con el Derecho Internacional Humanitario.

La “aproximación humanitaria” al desarme nuclear destaca, en efecto, que por su propia naturaleza –armas de destrucción masiva, de efecto indiscriminado–, las armas nucleares violan necesariamente principios centrales del Derecho Internacional Humanitario, como los de distinción (entre combatientes y no combatientes), humanidad, proporcionalidad y no daño del medio ambiente. Desde esta perspectiva

jurídica, las armas nucleares son ilegítimas y su empleo constituiría un crimen de lesa humanidad<sup>69</sup>.

## EL TRATADO DE PROHIBICIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES

Así, la aproximación humanitaria aportó la masa crítica de respaldo político para lanzar la negociación de un instrumento jurídicamente vinculante, que proscribiera las armas nucleares en un marco multilateral, universal y democrático: una Conferencia Diplomática expresamente mandatada, para dicho efecto, por la Asamblea General de Naciones Unidas, que adoptaría sus propias reglas de procedimiento, tomando como modelo aquellas de la Asamblea General y no la regla de consenso estricto, para impedir el veto o la obstrucción de una minoría<sup>70</sup>. Tal Conferencia, siguiendo además el formato abierto en su día por el Proceso de Ottawa, contó con la participación de organismos regionales, de la Cruz Roja Internacional, la academia y la sociedad civil, representada por ONGs de gran trayectoria y prestigio en el mundo multilateral. Por el contrario, los Estados Poseedores de Armas Nucleares (tanto aquellos reconocidos por el TNP, como los Estados Nucleares de facto) resolvieron no participar de este esfuerzo: el formato genuinamente democrático de la Conferencia, excluía el veto del que gozan en la Conferencia de Desarme y, por lo mismo, sus intereses de seguridad no se verían privilegiados frente a los de la mayoría que quiere un mundo libre de armas nucleares. Similar actitud adoptaron aquellos Estados cubiertos por el paraguas nuclear<sup>71</sup> y los Miembros en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)<sup>72</sup>. Los miembros de la CELAC fueron singularmente activos en esta histórica Conferencia: su presidencia recayó en la Embajadora Elayne White Gómez, de Costa

69 Labbé, A. (Agosto 9, 2017). El Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares. Columna de Opinión publicada en “El Mostrador”.

70 Dicha Conferencia Diplomática, celebrada en marzo, junio y julio de 2017, en Nueva York, fue dispuesta mediante Resolución 71/258 de la Asamblea General.

71 Australia, Corea del Sur, Japón. La expresión “paraguas nuclear” alude a la disuasión nuclear extendida o extended deterrence (a Estados aliados de potencias nucleares).

72 Solo Países Bajos, miembro de la OTAN, participó activamente en la Conferencia, pero advirtiendo con transparencia y lealtad, que no estaría en condiciones de apoyar un instrumento incompatible con sus obligaciones en la Alianza Atlántica.

Rica<sup>73</sup>, mientras que a Chile cupo la distinción de servir como uno de sus Vicepresidentes y también como Facilitador de los Artículos sobre Implementación Nacional, Cooperación Internacional, Asistencia a las Víctimas y Remediación Ambiental<sup>74</sup>.

Los trabajos culminaron el 7 de julio de 2017, con la adopción del Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN) por dos tercios de la membresía de Naciones Unidas<sup>75</sup>. El instrumento fue abierto a la firma el 20 de septiembre de 2017, durante el Segmento de Alto Nivel del septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General. La Presidenta Michelle Bachelet suscribió el Tratado en representación de nuestro país ese mismo día (Chile fue el tercer país en firmarlo)<sup>76</sup>.

En su Artículo 1, el Tratado contiene las obligaciones centrales del instrumento. Bajo sus disposiciones, sus Estados Partes se comprometen nunca y bajo ninguna circunstancia, a desarrollar, ensayar, producir, manufacturar, adquirir, poseer, almacenar, transferir, desplegar, estacionar y usar, o amenazar con su uso, armas nucleares o cualquier otro artefacto nuclear explosivo. También queda prohibido asistir, inducir o estimular a terceros a realizar actividades vedadas a los Estados Partes o buscar y recibir asistencia con el mismo fin. La redacción de las actividades prohibidas, en particular el uso de las palabras *quienquiera* y *de cualquier manera*, comprende sin duda a actores no estatales<sup>77</sup>.

El TPAN es señero, además, por consagrar dimensiones que por vez primera figuran en un instrumento de desarme, como el rol específico de la mujer en el desarme nuclear: el Tratado en su vigésimo-segundo párrafo preambular reconoce, en efecto, que la participación igualitaria, completa y efectiva, tanto de mujeres como de hombres, es un factor esencial para la promoción y el logro de una paz y una seguridad

73 Representante Permanente de Costa Rica ante las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales en Ginebra.

74 El autor asumió ambas responsabilidades por instrucciones del Jefe de la Delegación de Chile, Embajador Cristián Barros, Representante Permanente ante Naciones Unidas, Nueva York.

75 La Delegación de Países Bajos pidió votación registrada, que arrojó como resultado 122 votos a favor (Chile), 1 en contra (Países Bajos) y una abstención (Singapur).

76 Muñoz, H. (Octubre 4, 2017). "Eliminar completamente las armas nucleares". Columna de opinión publicada en "El Mostrador".

77 Labbé, A. Columna citada.



sustentables y, como consecuencia, los Estados Partes se comprometen a apoyar y fortalecer la efectiva participación de las mujeres en el desarme nuclear<sup>78</sup>.

Los párrafos preambulares XXIII y XXIV del nuevo Tratado reconocen, a su vez, la importancia de la educación para la paz y el desarme, como también el rol de una conciencia pública en el avance de los principios de humanidad que inspiran el llamado a la eliminación total de las armas nucleares, reconociendo expresamente los esfuerzos de la Cruz Roja Internacional, el Movimiento de la Medialuna Roja, las organizaciones no-gubernamentales, líderes religiosos, parlamentarios, académicos y los *hibakusha*. Estos últimos –los sobrevivientes de Hiroshima y Nagasaki– personificaron, con su impactante testimonio, la conciencia de la Humanidad toda, representando moralmente incluso a aquellas naciones cuyos Gobiernos decidieron no participar en la Conferencia<sup>79</sup>.

Los críticos del TPAN sostienen la ineficacia de un instrumento jurídico que, no obligando a los Estados que poseen las armas nucleares –que no participaron de su negociación–, estaría condenado al fracaso. Esta es, sin embargo, una visión estrecha de la campaña multilateral que culminó en su adopción.

El Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares es, en realidad, el punto de partida de un proceso político global de largo aliento que –consagrando una norma de Derecho Internacional– busca deslegitimar no solo aquellas armas, sino también las doctrinas de seguridad que perennizan el equilibrio del terror. La prohibición de armas incompatibles con el Derecho Internacional Humanitario se consolidará, eventualmente, como norma de Derecho Consuetudinario, pero también servirá para galvanizar la conciencia de una humanidad ilustrada, que rechaza la doctrina que las hace posible: la disuasión nuclear<sup>80</sup>. Así, la sociedad civil, los parlamentarios y la academia serán protagonistas de primera línea de una empresa prolongada.

---

78 Labbé, A. Columna citada.

79 Labbé, A. Columna citada.

80 Labbé, A. Columna citada.

## CONCLUSIÓN

A fines de 2017, el cuadro global de Seguridad Internacional muestra signos de deterioro presentes tanto en las relaciones entre las principales potencias, como en escenarios regionales afectados por conflictos de diversa índole. En general, se observa un regreso a una situación de balance *of power* (en el sentido más negativo del concepto), en la que las grandes potencias persiguen agresivamente sus objetivos propios, abandonando la seguridad cooperativa y hasta paralizando los mecanismos multilaterales de seguridad colectiva.

El renacimiento del nacionalismo, la xenofobia que rebrota en regiones históricamente golpeadas por la guerra y el excepcionalismo que sacrifica el orden mundial al interés nacional, proyectan una sombra ominosa que recuerda períodos dramáticos de una historia no demasiado lejana. Dirigiéndose a la Conferencia de Seguridad de Munich, en febrero de 2016, el Primer Ministro de la Federación Rusa, Dmitry Medvédev, afirmó que el mundo se deslizaba a una nueva Guerra Fría, y esta advertencia se produjo aún antes del recrudecimiento de las tensiones entre Estados Unidos y Corea del Norte, que preocupan vivamente a la opinión mundial. Una confrontación nuclear existe en cuanto posibilidad real y los Estados amantes de la paz, como Chile, dueños de una distinguida tradición de acción multilateral para la Paz y la Seguridad, deben asumir su cuota de liderazgo para conjurar el fantasma de la guerra.



# CONVOCATORIA DE LA CUMBRE MUNDIAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL: UNA PROPUESTA DE CHILE

*“No hay nada más poderoso que una  
idea a la cual le ha llegado su tiempo”*

*(V́ctor Hugo)*

*Juan Somavía\**  
*Cristian Maquieira\*\**

## RESUMEN

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Social fue la propuesta política de Chile para colocar a la gente en el centro del desarrollo. Fue convocada por la Asamblea General de la ONU y se llevó a cabo el 11 y 12 de marzo de 1995 en Copenhague, Dinamarca. Es la primera conferencia de Naciones Unidas que reúne a 117 Jefes de Estado y/o Gobierno para negociar acuerdos en materia de desarrollo social. Los temas centrales de la Cumbre fueron la integración social; reducir y mitigar la pobreza y aumentar el empleo productivo. La Cumbre aprobó una Declaración Política y un Plan de Acción con diez compromisos.

Este artículo relata la gestación de la propuesta, el proceso de negociación y la participación de Chile, así como el valor de los acuerdos y su proyección y aporte a diversos procesos multilaterales, culminando con el fundamento de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por Jefes de Estado y/o Gobierno en Naciones Unidas.

---

\* Ex Representante Permanente de Chile en ONU. Ex Director General de la OIT. Director de la Academia Diplomática de Chile.

\*\* Ex Embajador de Chile y colaborador del Embajador Somavía en el proceso de la Cumbre.

# I

## PRÓLOGO

El presente texto ha tenido por objeto describir, en un nivel de detalle –que no siempre facilita la lectura–, los distintos pasos de procedimiento y evolución del debate sustantivo que condujo a la celebración de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social. Junto con describir los objetivos sustantivos perseguidos por Chile (lo que se busca) se ha concentrado, principalmente, en cómo lograrlo. Hemos considerado útil dicho enfoque porque refleja el estilo, y la manera de ser y de actuar de nuestro país en el ámbito multilateral. Todas características que la introducción de este libro destaca.

En síntesis, que en el espacio multilateral un país chico puede ser grande. Nos ha parecido útil también resaltar algunos de sus resultados más importantes, los cuales han implicado un cambio en el tratamiento del tema y se han proyectado en decisiones ulteriores de las políticas nacionales y del Sistema de Naciones Unidas.

El cimiento del concepto de desarrollo social, materializado en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, fue sembrado en la propia Carta de las Naciones Unidas. El Preámbulo recoge una determinación “a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”, empleando “un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”.

Además, el artículo 55 (a) del Capítulo IX de la Carta, que se refiere a la cooperación económica y social internacional, afirma que, con el fin de crear las condiciones de bienestar y estabilidad, “la Organización promoverá niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”.

Con posterioridad, tres años después de la adopción de la Carta, en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos –en cuya formulación Chile jugó un papel central, a través del Embajador Hernán Santa Cruz– reiteró la importancia del desarrollo social, estableciendo los derechos económicos, sociales y culturales de todos, y decretando la relación igual e interdependiente con los derechos políticos y civiles.

Ello se tradujo en una obligación legal con la adopción de los Pactos de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en 1966.

Por lo tanto, desde el inicio, el desarrollo social estuvo asociado al desarrollo y el ejercicio de un conjunto de derechos, entre ellos el derecho a trabajar en condiciones justas y favorables; el derecho a formar sindicatos; el derecho a tener seguridad social y un nivel de vida adecuado; el derecho al goce de salud mental y física; el derecho a adquirir una educación y participar en la vida cultural.

El concepto de desarrollo social, en especial la responsabilidad de las autoridades y agencias públicas en su promoción e implementación, fue aún más elaborado en la Declaración sobre Progreso y el Desarrollo en lo Social de 1969, la cual enfatiza la interdependencia del desarrollo económico y social en el amplio proceso de crecimiento y cambio, así como la importancia de una estrategia de desarrollo integrado que tenga plenamente en cuenta todas las etapas de sus aspectos sociales.

La Cumbre Social lleva a cabo un cambio objetivo de condiciones, al otorgarle a los contenidos citados un curso de solución mediante su tratamiento al más alto nivel político.

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, propuesta por Chile y celebrada en Copenhague entre el 6 y el 12 de marzo de 1995, donde 117 Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron la Declaración y Programa de Acción de Copenhague, constituye el plan más completo e integral para alcanzar el desarrollo social, acordado en el marco de las Naciones Unidas.

La Cumbre Social de la ONU fue la primera oportunidad en su historia donde la comunidad internacional, reunida al más alto nivel político, con la mayor participación de Jefes de Estado en 50 años, concentra su atención en la naturaleza de los problemas sociales, ofreciendo soluciones viables que permitan alcanzar los objetivos de erradicación de la pobreza, promoción del empleo pleno y posibilitación de una mayor integración social sobre la base de un enfoque global.

La Cumbre para el Desarrollo Social puso “políticamente”, por primera vez, a la gente en el corazón del desarrollo y a las preocupaciones sociales en el centro de la agenda mundial. Tuvo un papel clave, ya que afirmó la necesidad de integrar los tres pilares del desarrollo:

el crecimiento económico inclusivo, la integración social y la sostenibilidad ambiental. Abrió el camino a la noción de desarrollo integral.

Este rol pionero sería reconocido 20 años después, por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que cita a la Cumbre de Copenhague como el fundamento de la dimensión social de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

Este relato describe la extraordinaria odisea desde Santiago a Copenhague. Detalla cómo surge la propuesta, la manera como se transforma una reticencia inicial de algunos países importantes en un creciente y sólido convencimiento de su necesidad, coronado por la resolución 47/92 de la Asamblea General, que contó con 122 países patrocinantes, aprobando por consenso la propuesta chilena de convocar la Cumbre. Especifica, de igual forma, la labor del Comité Preparatorio, la Cumbre misma y sus resultados.

Por medio de anastilosis, la técnica arqueológica de reconstrucción pieza por pieza, se descubre que el punto de partida del proceso se puede situar en 1989. Ese año se producen dos hechos históricos independientes entre sí, que tendrían, el primero, consecuencias fundamentales para el mundo, como fue la disolución de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría. El segundo, el retorno de la democracia en Chile.

Patricio Aylwin Azócar asumió su cargo de Presidente de la República el 11 de marzo de 1990, y poco tiempo después, el Embajador Juan Somavía presentaba las cartas credenciales que lo acreditaban como Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, al Secretario General de la ONU, el peruano Javier Pérez de Cuéllar.

Una de las primeras actividades internacionales del Presidente Aylwin fue participar, en Naciones Unidas, junto a otros 70 Jefes de Estado y/o de Gobierno, en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, llamada “Cumbre de los Niños”, organizada por UNICEF.

En esa ocasión suscribió, a nombre de Chile, la Convención de los Derechos del Niño de 1989, la cual establece una serie de derechos y protecciones sociales para los y las menores de 18 años. Dicha Convención recoge, entre otros, los conceptos desarrollados por Richard Jolly y su equipo en el informe “Ajuste con Rostro Humano” del Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés),

publicado tres años antes y que constituyó un hito trascendental en la reflexión sobre el desarrollo económico y social en Naciones Unidas.

James Grant, el visionario Director Ejecutivo de UNICEF y sagaz impulsor de la Cumbre de los Niños, había demostrado que era posible convocar a Jefes de Estado –gran idea– para tratar un tema social sensible que, si bien acotado, era pertinente en todos los países.

“En UNICEF ya hicimos nuestra parte. Ahora les corresponde a ustedes”, le dije, en una ocasión, James Grant al Embajador Somavía, en respuesta a su pregunta sobre si consideraba posible ampliar el espectro y convocar a una Cumbre Social.

La pregunta tenía implícita la cuestión de si era realizable una reunión del mismo nivel político internacional para tratar la vasta temática social interna y su marco global, afectada –en tantos países– por las consecuencias sociales de las políticas de ajuste estructural y las dificultades propias del desarrollo.

Esa cumbre tendría como objetivo acordar una alternativa más humana y políticamente sensible, que garantizara la protección de los grupos vulnerables frente a las políticas impuestas por las recomendaciones de estabilización y ajuste estructural propugnadas por el Fondo Monetario y el Banco Mundial, el llamado “Consenso de Washington”; una primera fase de lo que más adelante se llamaría la globalización neoliberal.

## II

La Asamblea General de ese año le dio una emocionante bienvenida al Presidente Aylwin y a la recuperación de la democracia en Chile. El último Mandatario chileno en hacerlo había sido Salvador Allende, en 1972.

En su discurso, pronunciado ante una respetuosa y atenta sala repleta, el Presidente Aylwin, en primer lugar, expresó su gratitud a la Organización por apoyar sus constantes esfuerzos para restaurar la democracia en Chile y reiteró, entre otras materias, el compromiso de nuestro país en la defensa y protección de los derechos humanos. En materia social, sostuvo específicamente:



“La situación social del mundo es, a nuestro juicio, el problema más apremiante a resolver, pues hace peligrar la estabilidad internacional. Se requiere, de manera urgente, dar contenido a una justicia social internacional, para impedir que las dificultades económicas en los países menos desarrollados se sigan trasladando al ámbito político, afectando los procesos de modernización económica y democratización política. Por ello, debemos abordar los asuntos sociales desde una perspectiva global interconectada, dando a la salud, a la educación, a la vivienda, al empleo, al papel de la mujer, al desarrollo de la juventud y a otros temas vinculados, la prioridad que requieren”<sup>1</sup>.

Así, Chile concurrió a las Naciones Unidas en 1990, con un llamado que reparase las distorsiones dejadas por la Guerra Fría y el Consenso de Washington, y promover, en la feliz frase de Dani Rodrik, “...que la integración económica internacional producida por la globalización no contribuyera a la desintegración social a nivel interno”<sup>2</sup>.

El Embajador Somavía había sido elegido presidente de la Tercera Comisión (Asuntos Sociales) de la Asamblea General de ese año. Dicha experiencia lo dejó convencido que –a nivel de delegados– había una gran idoneidad y convicción en torno a lo que él llamaba “los temas de la gente”. Sin que aún se hubiera gestado en su mente la noción de la Cumbre, quedó impresionado por el compromiso personal de los delegados con los temas sociales y la voluntad de buscar los máximos consensos posibles y no contentarse con los mínimos comunes denominadores.

Ello era importante porque, salvo temas muy específicos de interés nacional, los delegados reciben instrucciones generales y, en consecuencia, su sensibilidad por los temas que están tratando determina muy seguido la calidad de los resultados. Le queda claro que había un espacio y gente disponible para ideas mayores.

La próxima etapa del proceso conducente a la Cumbre Social se produjo en el marco del Consejo Económico y Social (ECOSOC). El Consejo elige cada año un presidente y cuatro vicepresidentes. En mayo de 1991, el Embajador Somavía ocupó uno de los cargos de Vicepre-

---

1 UN doc. A/45/PV/12. 4 de octubre de 1990.

2 Rodrik, D. “Has Globalization Gone Too Far?”. Institute for International Economics. P.2

sidente del Consejo. Fue elegido tres veces vicepresidente y en otras tres ocasiones presidente del Consejo, entre la fecha señalada y 1998.

Adriana Santa Cruz, esposa del Embajador, recuerda que en esa época Juan le preguntó: “¿Ud. cree que sería una locura proponer la celebración de una Cumbre Social?”. Por su parte, él recuerda que la respuesta positiva fue un fuerte estímulo para llevarla adelante<sup>3</sup>.

Como vicepresidente del ECOSOC pidió la presidencia del Comité Social. Este fue el foro apropiado para proponer la celebración de una cumbre mundial para el desarrollo social y darle solución de continuidad al llamado hecho por el presidente Aylwin en su discurso ante la Asamblea General. Al respecto sostuvo:

“Estoy profundamente convencido que la historia juzgará a las Naciones Unidas no solo por su capacidad para asegurar la paz y la seguridad internacionales, responsabilidad en la cual es insustituible. También lo hará por su capacidad para responder a las necesidades concretas de la gente, de las personas, de los individuos.

El principal desafío que tenemos por delante es colocar al ser humano en el corazón de las actividades de Naciones Unidas... Ello no va a ocurrir de un día para otro.

... Ello me lleva a pensar que debiera ser posible que comencemos a reflexionar sobre la posibilidad de convocar a una cumbre mundial para el desarrollo social. Una cumbre que colocara al ser humano y sus necesidades sociales en el corazón del quehacer de Naciones Unidas. Una cumbre bien preparada, técnica y políticamente, en donde los gobiernos definan, de común acuerdo, líneas de acción y cooperación internacional prioritarias en materia social. Ello permitirá movilizar a la comunidad internacional, a los organismos internacionales, a las empresas y organizaciones privadas, a los partidos políticos, a las iglesias y las denominaciones, las organizaciones no gubernamentales, a las universidades y centros de reflexión, tras el común objetivo de mejorar las condiciones de vida de la gente”<sup>4</sup>.

Como telón de fondo al debate estaban algunas de las cifras respecto de la situación social en el mundo. Por ejemplo, 1.200 millones de personas vivían bajo el umbral de la pobreza, entre ellas, cerca de un

---

3 Conversación privada de los autores.

4 Archivo General Histórico. Ministerio de RR.EE., Fondo Histórico. Extracto del discurso del Embajador Juan Somavía pronunciado ante el Consejo Económico y Social. 13 de mayo de 1991.

15% de la población de los países de la Comunidad Europea. O sea, se trataba de un problema global. El fenómeno del “crecimiento sin empleo” había hecho incrementar las filas de los desempleados y debilitado las redes de seguridad social, especialmente entre las personas más vulnerables: las mujeres, los jóvenes, los ancianos y los discapacitados.

Según datos de UNICEF<sup>5</sup>, en una economía mundial de 30 mil billones:

- 1.200 millones de personas, aproximadamente la cuarta parte de la población de 5.200 millones de seres humanos, en esa época viven en condiciones inimaginables de sufrimiento y necesidad.
- Entre 600 y 700 millones de niños, que representan el 40% de los que viven en el mundo en desarrollo, luchan por sobrevivir con menos de US\$ 1 diario.
- Casi mil millones de personas en el mundo son analfabetas.
- Más de la mitad de la población del mundo en desarrollo carece de servicios sanitarios.
- Informes de más de 30 países señalan que el gasto público en servicios sociales básicos es entre 12% y 14%. Dos tercios de estos países gastan más en servicios de la deuda que en servicios sociales básicos.

### III

El proceso se definió en el período que media entre los meses de mayo de 1991 y diciembre de 1992, pues ocurrieron hechos de importancia en la Asamblea General y el Consejo Económico y Social en ambos años, y por el Consejo de Seguridad de enero de 1992, que fueron determinantes para la celebración de la Cumbre, los cuales se describen a continuación.

---

<sup>5</sup> UNICEF. Children and poverty. Key facts.

Cuando el tema fue tratado en el Comité Social del ECOSOC, en mayo del '91, se pudo observar que había un amplio apoyo a la celebración de la Cumbre. Se sintió en el ambiente que para los responsables de los temas sociales en las delegaciones, ello se vería como un importante respaldo a su gestión, pero que, sobre todo, sabían que todos los países tenían problemas sociales, cada cual en su nivel de desarrollo.

Los países en desarrollo estimaron que la cumbre podría generar un espacio para la cooperación internacional en los temas sociales y cristalizarla a través de un acuerdo político general, emanado de una reunión al más alto nivel. La cumbre social era vista por muchos como una herramienta fundamental para paliar las severas consecuencias sociales de los programas de ajuste estructural que se estaban imponiendo a los países en desarrollo.

Para los países menos desarrollados, la posibilidad de captar recursos internacionales para financiar la temática social interna era claramente un incentivo adicional para apoyar la celebración de la cumbre.

La propiedad de los temas de desarrollo en el marco de Naciones Unidas era asumida por el Grupo de los 77 y China, compuesto por los países en desarrollo y tenía como contraparte a los países industrializados. Ello le introducía un carácter de “Norte-Sur” al ejercicio, dando como resultado una rigidez a veces paralizante del proceso de negociación, que hacía muy difícil llegar a acuerdos significativos.

Dada la buena acogida que tuvo la propuesta entre algunos países industrializados, Chile procuró con bastante dificultad –pues se rompía con la práctica establecida–, pero finalmente con éxito, que el tema no tuviera la divisa del G-77, lo cual facilitó que países industrializados pudieran sumarse posteriormente a las posturas y aspiraciones de los en desarrollo.

Se recalcó que, a diferencia de otros debates sobre temas del desarrollo, donde se producía claramente una división casi tajante entre países industrializados y en desarrollo, en el caso de la Cumbre Social se pudo observar desde un inicio un fenómeno distinto. No había esa unidad entre los países europeos.

En efecto, España, Francia y los países nórdicos, manifestaron, especialmente, una apertura hacia el tratamiento internacional de la temática social, pues observaban que en sus sociedades también

existían sectores con serias dificultades sociales. Los países nórdicos manifestaron que el desarrollo social constituía el fundamento de su propio desarrollo.

Desde el inicio del proceso, Estados Unidos, Gran Bretaña y, en menor medida, Alemania, tendieron a camuflar su desacuerdo de fondo en la manifestación de complicaciones procesales, sustantivas y de financiamiento.

La conclusión que dejó el examen inicial del tema en el Comité Social es que se debía estudiar el asunto más a fondo. Hubo un fuerte apoyo, muy mayoritario, frente a reticencias de algunos países importantes. Era una cuestión nueva; negociar acuerdos políticos internacionales de alto nivel, en vez de las habituales soluciones técnicas para abordar la problemática social. Es decir, determinar si los problemas sociales se resolvían simplemente con políticas económicas que aseguraban un “*trickle down*”, o por goteo hacia los más desposeídos. O se requerían nuevos enfoques integrados, en donde la eficiencia económica y la eficiencia social tenían que ir de la mano.

El debate había dejado en claro que la proposición tenía fundamentos suficientes para proseguir su análisis. Además, la reacción positiva a este primer sondeo de estrategia de todos aquellos que apoyaban la idea, fue asegurar que el concepto de una Cumbre Social fuera reconocido.

Dados los méritos de la cuestión, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1991/230 (30 de mayo de 1991), por la cual “Solicita al Secretario General llevar a cabo consultas con los Estados miembros de las Naciones Unidas, sobre la posibilidad de convocar una cumbre mundial para el desarrollo social y presentar un informe sobre la materia en su sesión ordinaria de 1992”. El mecanismo procesal para avanzar en el análisis del tema era el apropiado.

Para Chile, el debate fue un primer logro importante. El concepto de una Cumbre Social de Naciones Unidas había nacido y quedaba en manos nada menos que del Secretario General.

## IV

El Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, estaba completando una década en el cargo. Al recibir el mandato del ECOSOC, tomó una decisión inesperada y designó como su Representante Especial para llevar a cabo el proceso de consultas al Embajador Somavía.

La decisión de Pérez de Cuéllar resultó fundamental. Somavía recuerda que le dijo:

“Juanito (así me llamaba para sorpresa de los otros Embajadores, pues me conocía desde niño), esta es una gran idea y vamos a hacer lo siguiente. Yo te voy a nombrar mi Representante Especial para hacer estas consultas que me han pedido y tú no solo consultas, sino que convences”<sup>6</sup>.

El proceso de consultas, en general, se inició en 1991, con la designación hecha por el Secretario General y se prolongó hasta la siguiente sesión ordinaria del Consejo Económico y Social, en julio de 1992. Somavía inició de inmediato sus consultas con todos los países “problemáticos”.

Estados Unidos, en ese momento bajo la administración del republicano George H. W. Bush, tenía una actitud bipolar frente a Naciones Unidas, pues por un lado recurrió a la Organización para legitimar las decisiones adoptadas, en particular el uso de la fuerza, con motivo de la invasión iraquí a Kuwait, pero mostró serias reservas en cuanto a la convocatoria de la Cumbre Social.

La opinión norteamericana era que los temas sociales eran exclusivamente de carácter interno y se manifestó particularmente opuesto a tratar al más alto nivel político internacional el concepto de cohesión social, lo que –a su juicio– tenía implicancias ominosas, dada la estructura de la sociedad norteamericana. Por ello, era preferible reforzar la labor de los organismos técnicos, en vez de llevar a cabo una Cumbre política. Además, la temática propuesta para la Cumbre no justificaba el enorme gasto que implicaba una reunión a ese nivel<sup>7</sup>.

---

6 Entrevista a Juan Somavía en revista *Diplomacia* N° 128. Academia Diplomática de Chile. Mayo de 2015.

7 Fue la Cumbre en que se gastó menos recursos.

Se llevaron a cabo exitosas reuniones bilaterales en Nueva York y Washington, pues si bien Estados Unidos mantuvo algunas reservas sustantivas, accedió a no oponerse a las sucesivas propuestas de procedimiento que tuvo ante sí el ECOSOC y la Asamblea General. El reemplazo del concepto de cohesión social por el de integración social fue determinante.

La organización no gubernamental Pew había realizado una encuesta en 1990, que señalaba que el 80% de los demócratas apoyaba a las Naciones Unidas frente a solo el 43% de los republicanos<sup>8</sup>.

La elección de Bill Clinton como Presidente de Estados Unidos trajo una mayor apertura y apoyo por parte de ese país. Clinton consideraba extraordinariamente importante el proceso de la Cumbre, lo que se manifestó no solamente en el liderazgo de su delegación a cargo del Vicepresidente Al Gore, sino también le solicitó a la Primera Dama, Hillary Clinton, que participara en la reunión de Copenhague.

El gobierno conservador de John Major, en Gran Bretaña, tenía como posición oponerse a la consideración de temas sociales en conferencias internacionales. En su opinión, cada sociedad era socialmente distinta, con sus propios énfasis y complejidades y, por lo tanto, resultaba casi imposible –a juicio de los británicos– llegar a acuerdos globales eficaces. Además, no deseaban interferencias externas en su problemática social.

El Embajador Somavía sostuvo una entrevista en Londres con la Ministra de Desarrollo Internacional, Baronesa Lynda Chalker, quien fundamentó la posición británica en la necesidad de enfrentar los problemas sociales desde el punto de vista técnico, pues no era una materia de suficiente importancia política para justificar una Cumbre.

Ante ello, el Representante chileno respondió que la importancia política era un asunto de perspectiva, recordándole –como se verá más adelante– que durante la Cumbre de Jefes de Estado del Consejo de Seguridad, convocada en enero de 1992 por el Primer Ministro John Major, varios países habían manifestado que el desarrollo social era un componente significativo de la paz y la seguridad internacionales.

---

8 Goodenough, P. 80% Democrats, 43% Republicans Have Favorable View of U.N. Sitio Web [cnsnews.com](http://cnsnews.com)

Es decir, para la mayoría de los países, los temas sociales tenían la misma importancia que aquellos que Gran Bretaña decidió merecían un tratamiento a nivel de Cumbre de Jefes de Estado en el Consejo de Seguridad.

La incómoda aquiescencia anglosajona con el proceso se obtendría debido al creciente apoyo que recibía la Cumbre al interior de la Unión Europea y, como se verá, como consecuencia de gestiones bilaterales del Embajador Somavía, como presidente del Comité Preparatorio, ante el Presidente Mitterrand de Francia, a quien le correspondería la presidencia de la U.E. en 1995, año de la Cumbre.

En el caso de Alemania, su mayor preocupación era el resultado de la Cumbre, en el sentido de que tal vez no se obtuviesen acuerdos que estuvieran a la altura del nivel de la reunión y, de esa manera, no se pudiera avanzar en el progreso social global.

Ello era sorprendente, pues a inicios de la década de los '80 del siglo XIX, Otto von Bismarck instauró una serie de políticas sociales encaminadas a mejorar la justicia y equidad en el seno de la sociedad germana que, con el paso del tiempo, se considera el precedente de la seguridad social.

Consultas bilaterales sostenidas con autoridades alemanas por parte del Embajador Somavía, sobre el alcance y contenido de los objetivos de la Cumbre, permitieron disipar las incertidumbres teutonas.

El apoyo de Alemania, uno de los “grandes” de la Unión Europea, fue fundamental para que el inmovilismo británico no tuviera consecuencias en el proceso.

## V

En forma paralela al proceso de consultas, se celebró el 46° período de sesiones de la Asamblea General. Antes del inicio de la sesión, en septiembre de ese año, el G-77 llevó a cabo, en Nueva York, su habitual Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Luego de las gestiones del caso hechas por el Embajador Somavía y funcionarios de la Misión de Chile ante la ONU, los ministros aprobaron una Declaración Ministerial que daba un sólido respaldo a la convocatoria



de la Cumbre, lo cual sirvió de telón de fondo para los discursos de los países en desarrollo. Con ello se consolidó el apoyo positivo de los 134 países miembros del Grupo a la celebración de la Cumbre Social.

El asunto sería tratado en primera instancia por la 3ra. Comisión (Asuntos Sociales Humanitarios y Culturales).

Las intervenciones de las delegaciones pusieron mayoritariamente de manifiesto que, si bien se habían hecho esfuerzos significativos a nivel nacional e internacional en materia social, con importantes resultados, se constató que en ese momento había más pobreza, más desempleo y más inseguridad social que diez años antes. Se reconoce que esta situación afecta tanto a países en desarrollo como industrializados, aunque las dimensiones del problema son mayores tanto en su impacto como en sus consecuencias en el mundo en desarrollo.

También manifestaron que el crecimiento sostenido de la pobreza y el desempleo, con la resultante marginalidad y frustración, son una fuente permanente de inestabilidad política, que afecta seriamente la cohesión social y la integración en las sociedades.

Además, la muerte de 12 millones de niños en el mundo<sup>9</sup>, durante 1990, era un recordatorio cruel de que la creciente seguridad global en lo político, a partir del fin de la de la Guerra Fría, era contrastada en muchas instancias con la progresiva inseguridad individual de las personas.

La idea de llevar adelante la Cumbre como un objetivo colectivo de los “ciudadanos de todos nuestros países”, como lo sintetiza Somavía, fue una aproximación clave que facilitó la solución de cada dificultad que fue surgiendo en el camino hacia la culminación exitosa de la Cumbre en Copenhague<sup>10</sup>.

En consulta con nuestra delegación, la Secretaría preparó un proyecto de resolución de carácter procesal, similar al del ECOSOC, pero con el necesario *aggiornamento* para la consideración por parte de la Asamblea General, que el 17 de diciembre de 1991 aprobó la resolución 46/139 por consenso.

---

9 UNICEF Chile. Informe publicado el 16 de septiembre de 2011.

10 Revista Diplomacia N° 128, de mayo de 2015. Academia Diplomática de Chile.

El órgano principal de la Organización ratificó la decisión del ECOSOC de pedir al Secretario General que hiciera consultas con los Estados miembros acerca de la posibilidad de convocar una conferencia mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social. Además, solicita al Secretario General, que presente un informe sobre la cuestión al Consejo en su período ordinario, en el mes de julio de 1992.

La resolución también acoge con beneplácito la designación de un Representante Especial para llevar a cabo las consultas y que este tome debida nota en su informe al Secretario General, de las opiniones expresadas en la Asamblea General y en la Tercera Comisión sobre el tema.

La resolución además solicita al Consejo Económico y Social que, luego de examinar el informe del Secretario General requerido por la decisión 1991/230, formule una recomendación sobre la celebración de la cumbre a la Asamblea General, en su cuadragésimo séptimo período de sesiones, es decir, en 1992.

De esta manera, en una fría noche de diciembre de 1991, en Nueva York, se cerró la primera y fundamental etapa del proceso conducente a Copenhague.

Chile había logrado instalar el tema, recabar un sólido apoyo mayoritario, que incluía a países industrializados, expresado en resoluciones que, no obstante ser de carácter procesal, habían transformado una iniciativa nacional en un tema en la agenda de dos órganos principales de la ONU.

Además, el Embajador de Chile quedó encargado de hacer las consultas solicitadas al Secretario General.

## VI

El año 1991 concluye con la elección del nuevo Secretario General que reemplazaría a Javier Pérez de Cuellar, luego de un decenio muy exitoso, aunque no desprovisto de complicaciones en el cargo.

El Grupo Africano había tomado la posición que el “turno” le correspondía a esa región, luego de que el cargo había sido ocupado por tres europeos (Trygve Lie, Dag Hammarskjold y Kurt Waldheim), un asiático (U Thant) y un latinoamericano, el propio Pérez de Cuellar.

Chile fue uno de los primeros países fuera de la región africana en apoyar esta propuesta. En curso de una sesión de la Asamblea General sobre los procesos de desarrollo en África, el Embajador Somavía concluyó su discurso haciendo un llamado a elegir un representante de ese continente como próximo Secretario General.

Luego de las agitaciones habituales que históricamente se han producido sobre este tema entre los Miembros Permanentes del Consejo, en este caso producto del número elevado de candidatos provenientes del África sub-Sahara, se llegó al inesperado acuerdo de elegir al intelectual y enigmático egipcio, Boutros Boutros-Ghali.

Asimismo, en enero de 1992, se produjo un evento que le daría a la iniciativa de la Cumbre un respaldo y propulsión que sorprendería al mundo de Naciones Unidas.

El 31 de ese mes se llevó a cabo, por primera vez en la historia, una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Seguridad. Convocada bajo la presidencia del Primer Ministro de Gran Bretaña, John Major, el objetivo principal fue analizar la responsabilidad del Consejo en la mantención de la paz y la seguridad internacionales en el marco del nuevo escenario político del mundo, producido por el fin de la Guerra Fría y solicitarle al nuevo Secretario General algunas medidas necesarias que debe llevar a cabo durante su mandato.

Previo al encuentro, el Embajador Somavía, dentro de sus funciones como Representante Especial, llevó a cabo consultas de alto nivel con representantes de los miembros del Consejo de Seguridad, haciendo ver que la paz y la seguridad internacionales no podían ser concebidas en términos puramente militares; había una dimensión económico-social que, en síntesis, se refería a las desigualdades entre los países más ricos y los más pobres, realidad que dentro de cada país constituía una seria amenaza al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, lo que era necesario abordar en la reunión de Consejo.

Estas consultas resultaron exitosas pues, algunos Jefes de Estado y de Gobierno, particularmente los presidentes de Francia, François Mitterrand; de Ecuador, Rodrigo Borja; de Venezuela, Carlos Andrés Pérez; así como el Primer Ministro de Cabo Verde, Carlos Veiga, y Nathan Shamuyarira, Enviado Especial del Presidente de Zimbabue,

Robert Mugabe (ausente por luto familiar), favorecieron la celebración de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social<sup>11</sup>.

En la Declaración final de la reunión, leída por el presidente a nombre de todos los miembros del Consejo, el párrafo final afirma:

“Los miembros del Consejo reconocen que la paz y la prosperidad son indivisibles y que la paz y la estabilidad duraderas requieren una cooperación internacional eficaz para erradicar la pobreza y promover una vida mejor para todos dentro de un concepto más amplio de la libertad”<sup>12</sup>.

El recientemente elegido Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, no pudo disimular su sorpresa ante los llamados a realizar la Cumbre Social durante la reunión del Consejo de Seguridad.

Normalmente, las responsabilidades fundamentales de la autoridad máxima de la ONU están concentradas en los asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y los aspectos administrativos de la Organización. Sin embargo, también suele ocuparse de un tema del campo económico y social. En el caso de Boutros Ghali ese fue el proceso de la Cumbre Social. Su primera decisión fue confirmar al Embajador Somavía como Representante Especial para las consultas.

## VII

Las consultas informales acordadas por la resolución de la Asamblea General es un método conocido, aunque poco publicitado, de la vida procesal de Naciones Unidas. Ello permite avanzar en la exploración del contenido sustantivo y las posibilidades procesales de temas que en el debate habían revelado un considerable interés y apoyo. Igualmente, es un recurso para tratar de acercar posiciones cuando aún no se ha logrado un consenso, pero también es utilizado por quienes se oponen a una nueva iniciativa para bloquearla, haciendo presión informal sobre el Secretario General, sobre todo si son Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, como algunos en el caso de este evento.

11 Acta de la Reunión. Consejo de Seguridad. Doc. S/PV/3046. 31 de enero de 1992.

12 Nota del presidente del Consejo de Seguridad. Doc. S/23500. 31 de enero de 1992.

El proceso de consultas llevado a cabo por instrucciones de la Asamblea General fue amplio en término de países y profundo en materia de la temática del desarrollo social. Permitió recoger las preocupaciones fundamentales de los países en materia social, así como la temática de mayor interés, cuyo tratamiento era considerado esencial.

Asimismo, fue útil para identificar intereses en conflicto y mostrar las posibilidades para construir consensos.

El Representante Especial no solamente se entrevistó con autoridades de gobierno, incluidos Jefes de Estado, ministros de RR.EE. y del sector social. También llevó a cabo encuentros con el sector privado, con organizaciones no gubernamentales, gremios y sindicatos.

En todos los países donde estuvo, visitó barrios donde había enorme pobreza e inseguridad social, reuniéndose con sus habitantes y recabando sus deseos, impresiones, y, más que nada, temores. Con ello adquirió una visión amplia y global de las distintas dimensiones de los problemas de desarrollo social, tanto de parte de las autoridades que abordaban el problema desde una perspectiva de políticas públicas, como de aquellos que sufrían a diario las privaciones.

Ello permitió aquilatar la universalidad del problema, como también la diversidad de las situaciones nacionales. Asimismo, se entrevistó con organizaciones y agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas.

El informe del Representante del Secretario General<sup>13</sup>, en el cual resume las consultas, se refiere al análisis del problema donde, entre otros, sostiene que:

- La seguridad es interdependiente. No habrá seguridad a largo plazo en el mundo desarrollado sin seguridad y estabilidad en los países en desarrollo.
- El crecimiento sin control de la pobreza y el desempleo que produce una sensación de frustración y marginalización, son una fuente permanente de inestabilidad política.
- Hay un creciente consenso sobre cuáles son los componentes

---

13 Consejo Económico y Social. Doc. E/1992/80. 1°. De Julio de 1992.

básicos de la eficiencia económica. Es igualmente importante identificar los componentes de la eficiencia social en diferentes escenarios económicos y culturales.

- El proceso conducente a la cumbre social, la significación política de la cumbre misma y el seguimiento para asegurar la implementación de las decisiones, pueden ser vistos como una contribución mayor a mejorar la inestabilidad internacional.
- Estas materias resaltan la necesidad de que la cumbre sea convocada a nivel de Jefes de Estado y/o Gobierno.
- Es normalmente responsabilidad de los Jefes de Estado y/o Gobierno establecer las prioridades entre diferentes carencias sociales y arbitrar las exigencias en conflicto de los ministerios, para enfrentar las necesidades sociales que normalmente son superiores a los recursos disponibles.
- La seguridad o inseguridad de las personas es, a fin de cuentas, la prueba del éxito o fracaso de estos empeños. La gente es el principal recurso de las naciones. El desarrollo sustentable debe fortalecer el bienestar humano en armonía con la naturaleza.
- En lo que respecta a las materias que debe abordar la Cumbre, el informe sugiere concentrar el alcance de la cumbre en un número limitado de temas centrales, formulados de manera precisa y que son considerados por distintos países como áreas prioritarias, en las cuales la acción positiva mejorará las condiciones de vida de los sectores más desaventajados de la sociedad.

Las consultas arrojaron algunos criterios comunes sobre el contenido del temario de la Cumbre:

- Deben ser temas de importancia política nacional en el área social, fácilmente reconocibles como tales por los ciudadanos.

- Los temas deben ser de interés tanto para países en desarrollo como para países industrializados.
- Deben fomentar un enfoque práctico para identificar los posibles cuellos de botella en la formulación e implementación de políticas sociales.
- Se deberá prestar una atención especial a temas de interés para los países de menor desarrollo relativo, en general, y para los sectores más desaventajados y vulnerables en todas las sociedades, resaltando la necesidad de mejorar el entorno internacional para el desarrollo social.
- Deben fortalecer la importancia y la efectividad del sistema de Naciones Unidas con prominencia en el desarrollo social.

El informe sugiere como posible resultado de la Cumbre una Declaración Política que, entre otros elementos, debe contener:

- Un llamado a un mayor enfoque en las políticas de desarrollo social en todas las sociedades, subrayando la necesidad de equilibrar la eficiencia económica con la eficiencia social, a través de políticas de desarrollo sustentable, orientadas al crecimiento sobre la base de la equidad social.
- El fortalecimiento del desarrollo social como parte exhaustiva de los procesos de desarrollo, enfatizando la interrelación entre la estabilidad política y social a nivel nacional y la paz y seguridad a nivel internacional, dentro de un concepto integral de seguridad y desarrollo.
- Considerar la inversión en las personas no solamente como un gasto presupuestario no reembolsable, sino como una inversión indispensable para el crecimiento futuro y la modernización de las estructuras económicas, recalando la dimensión humana del desarrollo económico.

En el curso de las consultas también se propuso que otro resultado de la Cumbre fuese un Plan de Acción que tuviera, entre otros, aportes provenientes de cuatro fuentes:

- Metas sectoriales y objetivos ya aprobados por los gobiernos en las agencias especializadas y programas de las naciones Unidas.
- Conclusiones relevantes de conferencias internacionales previas y otras cuya preparación está en proceso. Por ejemplo, la Conferencia de ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992); Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (1993); la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994), y la 4ª Conferencia Internacional sobre la Mujer (1995).
- Programas regionales de acción sobre el desarrollo social.
- Las propuestas provenientes del proceso preparatorio de la Cumbre.
- La formulación de un compromiso nacional para el desarrollo social, que podría ser comunicado en la Cumbre como una expresión del compromiso político de los países, en su conjunto, de otorgar la más alta prioridad a los temas de desarrollo social.

Otro tema del informe se refiere a la movilización de recursos adicionales para el desarrollo social y presenta las distintas modalidades para ello a nivel nacional, regional y multilateral.

Por otra parte, el documento hace algunas recomendaciones detalladas sobre la documentación básica necesaria para la preparación de la Cumbre y se refiere al papel de Naciones Unidas. Sobre este punto, afirma que la ONU, de manera similar a un país, ha construido una red compleja de instituciones, programas y mecanismos, que cubre el espectro de problemas y materias sociales. La pregunta es ¿cómo la Organización, a través de un trabajo colectivo de sus distintas entidades,



puede ser de mayor utilidad en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más desposeídos en todas las sociedades?

Prosigue el informe señalando que en el cumplimiento del mandato que la Carta de la ONU le otorga a la Asamblea General y el ECO-SOC, para promover el desarrollo como un objetivo principal de la Organización, se constata que el desarrollo económico y el desarrollo social no son separables en categorías nítidas, pues el desarrollo es un proceso que incluye ambas categorías de una manera integrada.

Naciones Unidas ha lanzado cuatro décadas para el desarrollo, dando contenido a su responsabilidad en materia de desarrollo integral.

La Cumbre se va a concentrar en temas de desarrollo social y, por lo tanto, debe tener interés en establecer un equilibrio entre las dimensiones económicas y sociales del desarrollo y, luego de la Cumbre de Río, emerge la dimensión medioambiental. El informe concluye con algunas propuestas en relación al proceso preparatorio de la Cumbre.

Principalmente recomendaba un proceso preparatorio eficiente en términos de la utilización del tiempo y los recursos humanos y financieros, y generando un ambiente conducente a procedimientos ejecutivos y decisiones de consenso.

Asimismo, se debe establecer, lo antes posible, un vínculo directo con los Jefes de Estado y/o Gobierno, de manera de reafirmar el hecho que se trata de un proceso que era esencialmente político y al más alto nivel en la Cumbre.

En síntesis, el resultado de las consultas fue que había un vasto apoyo de la comunidad internacional para la celebración de la cumbre e ideas concretas de cómo llevarla a cabo.

Al respecto, en la Nota del Secretario General que acompaña el informe del Representante Especial se afirma que:

“...una cumbre mundial para el desarrollo social puede aportar el liderazgo al más alto nivel para un compromiso global de colocar a la gente al centro del desarrollo y la cooperación internacional. También puede fortalecer la paz y la seguridad mundial, al darle un impulso político a la satisfacción de las necesidades sociales, como un aspecto integral de los esfuerzos para alcanzar una mayor estabilidad a nivel nacional e internacional. Además, dicha cumbre ofrece una oportunidad importante

para desarrollar un marco general para la acción comprehensiva de las Naciones Unidas en este campo”<sup>14</sup>.

## VIII

El relato del Representante Especial produjo gran impacto. En síntesis, el debate resaltó la coherencia sustantiva de la problemática del desarrollo social, la claridad con que establece que se trata de un escenario reproducido en todos los países, pero con efectos diferenciados, y las propuestas de procedimiento. Las intervenciones otorgaron a la realización de la Cumbre una maciza sensación de inevitabilidad.

El informe, además de recoger las opiniones de la gran cantidad de países consultados y la visión del Representante Especial, tuvo el inesperado efecto de servir de espejo a la comunidad internacional para la cual resultó ineludible llevar el proceso a la conclusión sugerida.

Hay un hecho poco conocido en relación con el informe del Representante Especial. Una vez concluidas las consultas y antes de darle forma final al documento, con un borrador en la mano, el Embajador Somavía decidió sondear la reacción que podría provocar el texto entre algunas de las delegaciones más activas. El objetivo era detectar qué aspectos del contenido producían una reacción mecánica negativa y también que, a título personal, hicieran aportes que podrían mejorarlo.

Este tipo de iniciativas forman parte del *vademécum* de herramientas intangibles que ha servido mucho y bien a la diplomacia multilateral de Chile a lo largo de los años.

El informe del Representante Especial se transformaría en la piedra angular de la arquitectura que emergería de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de Copenhague. Destila de las opiniones manifestadas por autoridades de gobierno, del mundo privado, las ONG's y los sectores marginados más afectados, los cursos de acción viables y efectivos que permitirían avanzar a lo que, a la postre, sería una negociación compleja.

---

14 Consejo Económico y Social. Doc. E/1992/80, del 1 de julio de 1992.

El concepto que el desarrollo social es un problema que afecta a todos los países y que es parte de la seguridad global, sería el eje de la articulación de un consenso para la convocatoria y, más tarde, para el éxito de la Cumbre.

La próxima etapa fue el Consejo Económico Social de ese año. El Representante Especial presentó el informe, resultado de sus consultas, que da cuenta del amplio apoyo a la Cumbre Social.

En el debate, la gran mayoría de las delegaciones se manifestaron a favor de la convocatoria de la cumbre. En vista de ello, Chile preparó un proyecto de resolución de carácter procesal, por el cual, luego de tomar nota del informe y expresar su reconocimiento al Secretario General y al Representante Especial, el Consejo Económico y Social recomienda a la Asamblea General que convoque a una Cumbre Mundial para el Desarrollo Social a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, a celebrarse a principios de 1995<sup>15</sup>.

En octubre de 1992, la Asamblea General inició la consideración del tema “Desarrollo Social” en la Tercera Comisión de la Asamblea General. Previamente, el Movimiento de Países No Alineados se había reunido a nivel de Jefes de Estado y/o Gobierno, en el mes de septiembre, en Yakarta, Indonesia, donde aprobó una declaración en la cual uno de sus párrafos da un sólido apoyo a la celebración de la Cumbre Social.

Es decir, en el año que la Asamblea debía pronunciarse sobre la convocatoria, los países en desarrollo, reunidos al más alto nivel, habían expresado su apoyo a la decisión. El Embajador Somavía introdujo el tema en su calidad de Representante Especial y expuso en detalle las consultas llevadas a cabo sobre la base de la resolución del ECOSOC, contenidas en su informe<sup>16</sup>.

Posteriormente, intervinieron 10 delegaciones, entre ellas la de Reino Unido, en nombre de la Comunidad Europea, y todas apoyaron la convocatoria de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social. Además, el representante de Dinamarca anunció la decisión de su gobierno de proponer Copenhague como sede de la Cumbre, con lo cual se comprometía a la Comunidad Europea en el éxito de la Cumbre<sup>17</sup>.

15 Consejo Económico y Social. Resolución 1192/27. 30 de julio de 1992.

16 Documento E/1992/73.

17 Archivo General Ministerio de RR.EE. Informe de la Misión de Chile en ONU. 1992.

Antes del inicio de los trabajos de la Comisión, en el debate general de la Asamblea hubo 47 delegaciones que se pronunciaron a favor de la iniciativa. El propio nuevo presidente de la Asamblea, el Canciller de Bulgaria, Stoyan Ganev, en su discurso inaugural, sostuvo que la propuesta de celebrar una cumbre social servirá para concentrar la atención en esa materia y construir consensos a nivel local, nacional, regional e internacional. La gran mayoría fueron discursos de cancilleres, pero hubo algunos de Jefes de Estado, como Ketumile Masire, de Botswana; Sixto Durán, de Ecuador; Suharto, de Indonesia; Violeta Chamorro, de Nicaragua; Guillermo Endara, de Panamá, y los Primer Ministros de Nueva Zelanda, James Bolger, y de Jamaica, Percival Paterson, que también pidieron la convocatoria de la cumbre<sup>18</sup>.

## IX

El Proyecto de Resolución, por medio del cual la Asamblea General convoca a la cumbre, fue preparado por la delegación de Chile en consulta con el Grupo de Río. Consta de un preámbulo donde se hace referencia, entre otras, a la resolución 42/125, del 7 de diciembre de 1987, por la cual la Asamblea General hizo suyos los Principios Normativos para las Políticas y los Programas de Bienestar Social para el Desarrollo en un Futuro Próximo y la resolución 45/199, por la cual se adoptó la Estrategia Internacional para el Desarrollo para el Cuarto Decenio del Desarrollo de las Naciones Unidas (1991-2000), uno de cuyos temas principales es la necesidad de fortalecer la relación de beneficio mutuo entre el crecimiento económico y el bienestar humano.

No obstante que estos temas han sido tratados en otros foros de las Naciones Unidas, nunca antes los temas centrales de la Cumbre habían sido abordados de manera interrelacionada, con el énfasis puesto en una definición más amplia del desarrollo humano y en los vínculos entre pobreza, la falta de empleo productivo y la desintegración social.

La parte operativa tiene dos grandes secciones. La primera, que convoca a la cumbre, establece diez grandes objetivos de la misma, fija los temas centrales –fomentar la integración social; mitigar y reducir la

---

18 Ídem.

pobreza y aumentar el empleo productivo— sobre los cuales el proceso preparatorio debe elaborar una agenda detallada.

La segunda sección contiene el proceso preparatorio propiamente tal, creando un comité para tal efecto, que está estructurado de manera de combinar la contribución que puede hacer, a nivel técnico e intergubernamental, el Sistema de las Naciones Unidas, con las funciones propias de un comité preparatorio compuesto por representantes personales de los Jefes de Estado<sup>19</sup>.

Además, se adoptaron las decisiones procesales pertinentes, desde las fechas precisas de la cumbre —6 al 12 de marzo de 1995; los días 11 y 12 a nivel Presidencial— y de las sesiones del comité preparatorio, que comenzarían en enero de 1994.

La resolución 47/92 fue aprobada por consenso con el copatrocinio de 122 Estados, es decir, dos tercios de los miembros de las Naciones Unidas.

Esta decisión del órgano principal de Naciones Unidas es la reafirmación de la necesidad de que la comunidad internacional afronte, de manera urgente, problemas sociales de una gravedad y complejidad sin precedentes.

Los temas centrales de la Cumbre citados, afectan a todas las sociedades, con un impacto más profundo en los países en desarrollo y requieren de la acción coordinada de los gobiernos, las instituciones privadas y no gubernamentales y las organizaciones internacionales.

De esta manera, la Cumbre Social fue concebida como la expresión de un compromiso político de la comunidad internacional de poner las necesidades de la gente al centro del desarrollo.

La Cumbre Social se inserta en el marco de las conferencias convocadas por la ONU en la década del '90, las que, desde sus respectivas especificidades, se concentraron en las causas subyacentes de los problemas del desarrollo, agravados por el Consenso de Washington y las políticas de desregulación y *laisse-faire* de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Estas políticas debilitaron la visión keynesiana del Estado, que armonizaba los diversos intereses nacionales, a través de la política social, y estimulaba la economía cuando el mercado entraba en crisis.

---

19 Resolución 47/92 de la Asamblea General.

La respuesta de la ONU, a través del conjunto de conferencias cumbres, sobre medio ambiente y desarrollo (1992); derechos humanos (1993); población y desarrollo (1994); desarrollo social (1995); la mujer (1995); alimentación (1996), y asentamientos humanos (1996), fue generar una mirada estructural, dejando de lado el enfoque sectorial y desintegrado, de manera de producir un seguimiento e implementación integrada, que permitiera resolver las inevitables tensiones inmanentes en los acuerdos del Sistema de Naciones Unidas en relación con ese tema<sup>20</sup>.

## X

El proceso preparatorio de la Cumbre Social se llevó a cabo en dos etapas bien definidas.

En el curso del año 1993, de conformidad con lo establecido en la resolución 47/92, los órganos intergubernamentales pertinentes, como la Comisión de Desarrollo Social y el ECOSOC, debían concentrar sus trabajos en temas del programa de la Cumbre Social. En el caso del ECOSOC, la resolución solicita que se lleve a cabo una reunión de alto nivel.

Además, la resolución pide a las comisiones regionales, así como a los órganos, organizaciones y programas del Sistema de Naciones Unidas, que contribuyan de manera sustantiva a la preparación de los resultados de la Cumbre.

Este encargo de la resolución se tradujo en una vasta documentación de análisis y propuestas sobre los contenidos sustantivos de los temas que debe abordar la Cumbre, todo material que constituyó un aporte importante para los acuerdos del Comité Preparatorio.

Así, entre el 8 y el 17 de febrero de 1993, se llevó a cabo la reunión de la Comisión de Desarrollo Social, uno de cuyos temas principales de la agenda fue la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social. La Comisión decidió hacer un aporte sustantivo al proceso preparatorio de la Cumbre, mediante una resolución que contiene seis módulos para ser considerados por esta:

---

20 Asamblea General. Resolución 63/230. Párrafo 14. 17 de marzo de 2009.

- Empoderamiento e integración social.
- Estructuras sociales.
- Papel de la educación y adiestramiento.
- Empleo y el papel del sector privado, incluyendo el empresariado y las organizaciones voluntarias privadas.
- Papel del Estado y la gobernabilidad.
- Reforma y revitalización del sector de desarrollo social del Sistema de Naciones Unidas<sup>21</sup>.

Posteriormente, del 28 al 30 de junio de 1993 se llevó a cabo el Segmento de Alto Nivel del ECOSOC sobre la Cumbre Social<sup>22</sup>.

Al introducir el tema, el Presidente del Consejo, Embajador Somavía, recordó que el Presidente Patricio Aylwin había manifestado en la Asamblea General que el principal problema que enfrentaba la comunidad internacional era la situación social en el mundo, que constituía una amenaza fundamental a la estabilidad internacional, que era, antes que nada, una necesidad política enfrentarla y sugirió tres perspectivas para abordar su contenido.

- Reconciliar el humanismo social con el realismo económico, de manera de ofrecer un enfoque más humano en los asuntos económicos, antes que una visión económica del ser humano.
- La necesidad de incluir un sistema de valores como medio para salir de la crisis.
- Examinar la agenda de la Cumbre a partir de las acciones nacionales y regionales, conjuntamente con las opciones disponibles a nivel multilateral.

---

21 E/CN.5 Resolución 33/1.

22 ECOSOC. Doc. E/1993/SR 12 a 17.

El Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, dijo que el orden económico y político estable no podía ser construido sobre sociedades inestables, por lo que el desarrollo social era la base de todo proceso de desarrollo.

Hizo uso de la palabra la gran mayoría de los miembros del Consejo, así como representantes de agencias multilaterales, donde se destaca la intervención de Michel Camdessus, entonces Director General del Fondo Monetario Internacional (FMI); doctor Hiroshi Nakayima, Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), y Fawzi Al – Sultan, Presidente del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). También intervino el Cardenal Roger Etchegaray, en representación del Vaticano.

Al final del extenso debate, el Presidente del Consejo presentó un documento con una síntesis de los principales temas surgidos en el debate:

- Apoyo político a la Cumbre y la crisis social del decenio de 1990.
- Nuevos rumbos de las políticas sociales.
- Primacía del ser humano.
- Un enfoque integrado.
- Papel del Estado y del mercado.
- Resultado de la Cumbre: un “Programa para el Ser Humano”.
- Responsabilidades nacionales.
- Apoyo internacional.
- Recursos.
- La función del Sistema de Naciones Unidas.



- Participación de la sociedad civil.
- Cooperación multilateral y liderazgo político<sup>23</sup>.

Por otra parte, las Comisiones Económicas Regionales de la ONU publicaron sendos documentos con la posición regional sobre la Cumbre Social.

La CEPAL, por ejemplo, elaboró el documento “La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe”, presentado conjuntamente con las “Bases para un Consenso Latinoamericano y del Caribe acerca de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”<sup>24</sup>.

La Comisión Económica para África (ECA) también elaboró un documento con la posición de la región, donde analiza la importancia de la Cumbre para ese continente y recomienda la activa participación de los países de la región en el proceso<sup>25</sup>.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dedicó, el año 1994, su celebrado “Informe de Desarrollo Humano” a la Cumbre Social.

Igualmente, las agencias especializadas junto a los Fondos y Programas, prepararon documentos y celebraron discusiones en torno a los temas de la Cumbre. Fue una enorme movilización del Sistema de Naciones Unidas.

Dentro de la organización de los trabajos se acordó solicitarle al Secretario General llevar a cabo reuniones de expertos sobre los temas centrales de la Cumbre. Ese año se organizaron dos encuentros de esta naturaleza. El primero se llevó a cabo en La Haya, entre el 27 de septiembre y el 1º de octubre, sobre el tema “Fortalecimiento de la Integración Social, particularmente en los grupos más desaventajados y marginalizados”<sup>26</sup>.

---

23 Asamblea General. Informe del Consejo Económico y Social sobre el año 1993. Doc. A/48/3/ Rev.1. Pag. 14 y siguientes.

24 CEPAL. Doc. LC/L.810 (CEG.19/5). 1º de mayo de 1993.

25 E/ECA/CM. 19/13. 8 de abril de 1993.

26 Asamblea General. Doc. A/CONF.166/PC//8.

Luego hubo una reunión sobre el tema de la “Expansión del Empleo Productivo”<sup>27</sup>, llevada a cabo en Saltsjöbaden, Suecia, entre el 4 y el 8 de octubre de ese año.

Por último, el 48º período de sesiones de la Asamblea General, en 1993, adoptó la resolución 48/100, por la cual toma nota del informe sobre la organización de los trabajos preparatorios de la Cumbre; insta a los países a designar representantes personales de los Jefes de Estado y/o Gobierno para que participen en la primera sesión de Comité Preparatorio, y establece un grupo de trabajo plenario del proceso preparatorio de la Cumbre, entre otras medidas<sup>28</sup>.

## XI

La segunda etapa fue en 1994, con el inicio de las tareas del Comité Preparatorio de la Cumbre Social.

Los comités preparatorios son una pieza fundamental del proceso de negociación en Naciones Unidas. El acuerdo a que se llega, de celebrar una reunión o conferencia, es esencialmente de carácter procesal, que recoge un sentimiento generalizado sobre la conveniencia de abordar una determinada materia, en este caso, el desarrollo social, al más alto nivel político. No obstante, en el marco del acuerdo general, todas las delegaciones tienen percepciones y prioridades diferentes sobre los contenidos sustantivos que debe acordar la conferencia.

La tarea de un comité preparatorio es, mediante un proceso de negociación llevado a cabo por delegaciones de gobierno, transformar las distintas posiciones y preferencias nacionales, muchas veces contradictorias, en un acuerdo sustantivo generalmente aceptable.

El Comité Preparatorio establecido por la resolución 47/92, que convoca a la CMDS, llevó a cabo su primera sesión entre el 31 de enero y el 11 de febrero de 1994, en Nueva York.

Hubo dos intervenciones inaugurales de los trabajos del Comité. El Secretario General, Boutros-Ghali, mencionó cinco temas que debe abordar el Comité: la relación entre las causas y efectos de las tensiones

---

27 Asamblea General. Doc. A/CONF.166/PC/9.

28 Asamblea General Res 48/100. 20 de diciembre de 1993.

sociales; las dimensiones programáticas del desarrollo social; las diferentes medidas que requieren los distintos grupos sociales; la necesidad de la acción a nivel nacional, y la promoción del bien común.

En la oportunidad, el presidente del Comité, Embajador Juan Somavía afirmó:

- El Comité tiene ante sí materias altamente políticas, ya que los temas centrales de la Cumbre son determinantes para la opinión de los ciudadanos sobre las políticas de un gobierno.
- Hizo un llamado a lograr soluciones concretas sobre la base de nuevas ideas. Parte del proceso es escuchar a la sociedad civil, incluyendo las ONG's, los sindicatos y partidos políticos.
- Sostuvo que el énfasis debe estar en los tres temas centrales.

Los trabajos del Comité se iniciaron con un debate general que se prolongó durante la primera semana de sesiones. Intervinieron aproximadamente 75 delegaciones gubernamentales, 20 ONG's y 15 agencias intergubernamentales y organizaciones del Sistema de Naciones Unidas. Al concluir el debate, el presidente del Comité presentó una síntesis de las intervenciones, concentrada en tres aspectos específicos: la situación social en el mundo, los componentes políticos del debate y la visión común de la CMSD<sup>29</sup>.

Posteriormente el Comité Preparatorio resolvió que el resultado de la CMSD sería una Declaración y un Programa de Acción, acordando la estructura, formato e incluso los posibles elementos sustantivos de los mismos, que debía ser elaborados por la Secretaría para ser negociados en la próxima sesión del Comité, a llevarse a cabo en el mes de agosto siguiente.

En cuanto al programa de acción, el Comité decidió que tendría cinco capítulos:

- Gestación de un ambiente propicio para el desarrollo social.

---

<sup>29</sup> <http://enb.iisd.org/vol10>.

- Reducción y eliminación de la pobreza.
- Empleo productivo y reducción del desempleo.
- Integración Social.
- Medios de implementación y seguimiento.

La sesión cumplió con el objetivo de acordar los elementos a ser incluidos en el proyecto de declaración y el programa de acción, y se consolidó la necesidad de un enfoque que ponga a la gente al centro del desarrollo y de las políticas económicas, para contrarrestar los riesgos y evidencias de diversas formas de desintegración social.

En el período que medió entre el final de la Prepcom I y la siguiente sesión, se llevaron a cabo diversas actividades académicas vinculadas a los temas de la Cumbre Social. Así, la Universidad de Naciones Unidas celebró una conferencia sobre los aspectos políticos y económicos del crecimiento del empleo y la disminución del desempleo (entre el 17 y 18 de junio de 1994), en Tokio.

La Fundación para el Desarrollo Internacional de Alemania realizó una mesa redonda sobre medidas innovadoras en materia de recursos para el desarrollo social (del 21 al 24 de junio de 1994).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llevó a cabo una mesa redonda sobre el tema “Cambio: Conflicto Social o Armonía”, con la participación de más de 150 personas.

Asimismo, en los países se celebraron múltiples discusiones y encuentros en torno a los temas de la Cumbre Social.

## XII

La Segunda Sesión de Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial (PREPCOM II) para el Desarrollo Social (CMDs), se desarrolló entre el 22 de agosto y el 2 de septiembre de 1994, en la sede de Naciones Unidas, en Nueva York. Nuevamente, el Secretario General decidió inaugurar el período de sesiones donde sostuvo que dada la multiplicidad de amenazas que enfrenta el mundo de hoy (medioambientales,

pandemias y migraciones masivas, entre otros), el papel de la ONU debe ser redefinido. Por sobre todo, el papel de la Cumbre es repensar el concepto de seguridad a partir de nuevos enfoques nacionales e internacionales, en materia de desarrollo social, indicando que la ONU está especialmente capacitada para asistir a los Estados.

El punto central de la reunión fue el estudio y negociación de los proyectos de declaración y programa de acción, que serían el resultado de la Cumbre.

En este período surgieron diversas dificultades en el proceso de negociación. Las propuestas presentadas por la Secretaría para el programa de acción no tuvieron una buena acogida por parte de las delegaciones y fueron objeto de muchas críticas, tanto por su estructura como su contenido. Surgió un impedimento objetivo en cuanto a que la negociación y reparación de las ideas de la Secretaría quedó demorada, debido a la falta de claridad en algunos aspectos del proyecto de declaración. En lo que se podía progresar, se vio afectado por el laborioso sistema de negociación párrafo por párrafo, que impedía avanzar en la dirección de un texto más ajustado y equilibrado, que sirva de base de negociación, como era el deseo mayoritario de las delegaciones.

El Presidente decidió crear “un Grupo de Amigos” que asistiera en el proceso de negociación, dada la resistencia a las proposiciones provenientes de la Secretaría.

Tal vez sea oportuno aclarar que la documentación que prepara la Secretaría, particularmente en cuanto a hacer propuestas con miras a facilitar el proceso de negociación, responde a un mandato específico de una conferencia o, como en este caso, del comité preparatorio. El “Grupo de Amigos” es una herramienta procesal de la que dispone la presidencia con el mismo objetivo –facilitar la negociación–, por la cual designa a determinados delegados, normalmente miembros de la Mesa de la Conferencia, pero no limitado a ellos, para que asistan en negociar las propuestas de la Secretaría en textos generalmente aceptables para las delegaciones.

El escenario descrito en el programa de acción hizo necesario que se convocara a un período intersesional, que se llevaría a cabo la semana del 24 de octubre, en el marco de la Asamblea General.

El “Grupo de Amigos” fue integrado por el Representante de Australia, Embajador Richard Butler; el de Malasia, Embajador Ismail Razali, y Embajador Koos Richelle, de Países Bajos, entre otros, para facilitar el proceso de negociación de la declaración.

La presidencia preparó un texto que tuvo buena acogida. El documento<sup>30</sup> contiene los siguientes elementos, que fijan el sentido político del ejercicio:

- Colocar a las personas al centro del desarrollo.
- Necesidad de un bienestar global y una vida productiva.
- Interdependencia de las actividades económicas, sociales y medioambientales, públicas y privadas.
- Promoción de la dignidad humana, la justicia social y la solidaridad a nivel nacional e internacional.
- Respetar y hacer cumplir el derecho al desarrollo y otros derechos humanos universales.
- Apoyar la seguridad y el progreso de la humanidad como principio conductor.
- Promover el buen gobierno con integridad, respeto, transparencia, eficiencia, efectividad y responsabilidad (*accountability*).
- Invitar a todos los actores a manifestar su compromiso personal con el mejoramiento de la condición humana.
- Alentar el mejoramiento de la participación comunitaria y la autosuficiencia.
- Habilitar y empoderar a las personas para participar en las decisiones que afectan sus vidas y sociedades.

---

30 Doc. A/CONF.166/PC/L.18.

Igualmente, propuso nueve compromisos concretos que se verán reflejados en el trabajo del “Grupo de Amigos”.

Así, hubo algunos progresos que resaltar en comparación con el período inicial del Comité. Sobre la base del documento de elementos de la presidencia, el “Grupo de Amigos” produjo un texto básico de negociación<sup>31</sup>, que fue considerado un avance importante para resolver los obstáculos que se habían detectado en el debate general.

El documento propuesto por el “Grupo de Amigos” tiene una Introducción y luego consta de dos partes:

**- Parte I:**

- i) A: Situación social actual y razones para convocar la Cumbre.
- ii) B: Principios y Objetivos.

**- Parte II:**

Compromisos:

*Compromiso I:* Crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico, que permita el logro del desarrollo social.

*Compromiso II:* Lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo, mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional.

*Compromiso III:* Promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica.

*Compromiso IV:* Promover la integración social, fomentando sociedades estables, seguras y justas.

*Compromiso V:* Promover el pleno respeto de la dignidad humana y lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer.

---

31 A/CONF.166/PC/L.22.

*Compromiso VI:* Acelerar el desarrollo económico, social y de recursos humanos en África y los países de menor desarrollo relativo.

*Compromiso VII:* Asegurar que los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social.

*Compromiso VIII:* Incrementar y utilizar con mayor eficiencia los recursos asignados al desarrollo social.

*Compromiso IX:* Mejorar el marco de cooperación internacional, regional y subregional, para el desarrollo social. Seguimiento e implementación de los acuerdos alcanzados en la CMDS.

Cada uno de los compromisos tiene un componente nacional e internacional, con medidas específicas para cada sector.

Más adelante, el proceso de negociación de la Cumbre crearía un décimo compromiso, relacionado con la promoción y acceso universal equitativo a la educación y la salud.

El Representante de Australia, Embajador Richard Butler, condujo las negociaciones sobre la declaración y los compromisos 1 a 6; mientras que el Embajador de Malasia, Ismail Razali, se ocupó de los compromisos 7 a 9 y lo concerniente a la implementación y seguimiento.

No hubo un rechazo inmediato de algunos países, como había ocurrido en otros foros, a las referencias a los programas de ajuste estructural y a las nuevas modalidades para la redistribución de recursos tanto a nivel nacional como entre países, como la iniciativa 20:20.

El Compacto 20:20 establece la necesidad de que se asigne un 20% del presupuesto nacional y un 20% de la asistencia oficial para el desarrollo de los servicios sociales básicos.

La propuesta de incluir un gravamen a las transacciones financieras, la llamada “Tasa Tobin”, definida como un impuesto a las transacciones financieras, quedó para mayor consideración posterior.

Otra área importante de progreso fue en relación con la sociedad civil. A diferencia del período anterior, las ONG’s, trabajando en forma colectiva, incrementaron su efectividad, distribuyendo sus aportes de



acuerdo con el tema de cada entidad. Así, el Women's Caucus, el Development Caucus, Human Rights Caucus, Health Caucus, Youth Caucus, Rights of the Child Caucus, Values Caucus y las ONG's canadienses, entre otras, se reunían diariamente en coaliciones, analizaban los textos y hacían propuestas y recomendaciones que influenciaban el proceso.

Si bien PREPCOM II no había alcanzado los objetivos necesarios, los progresos sustantivos en materia de la declaración y la definición de los compromisos, así como el procedimiento acordado para el programa de acción, incluidas las consultas intersesionales, sirvieron para calmar las ansiedades generadas por las dificultades iniciales del proceso y ofrecer un moderado optimismo para la PREPCOM III.

### XIII

Una consecuencia de los inconvenientes incurridos durante la PREPCOM II fue la división de las tareas en materia de producción de documentos. Así, la Secretaría iba a continuar con la responsabilidad de hacer propuestas en cuanto al programa de acción, mientras que la presidencia y el "Grupo de Amigos" se hicieron cargo de la declaración.

El objetivo de las Consultas Intersesionales fue ofrecer la oportunidad para que las delegaciones identificaran áreas de convergencia y divergencia, tanto en la declaración como en el programa de acción. Había que darle a la Secretaría y al Embajador Somavía la dirección necesaria para producir un texto integrado de negociación.

Las consultas en torno al proyecto de declaración serían conducidas por el Presidente en plenario y el *Bureau* ampliado. Las que se llevaran a cabo sobre el programa de acción, serían conducidas por el Vicepresidente holandés, Embajador Koos Richelle, en el Comité del Pleno.

En relación a la declaración, hubo acuerdo que debiera tener un "tono presidencial", compromisos (*commitments*) sólidos respecto del empoderamiento de la mujer, las necesidades especiales de África y de los países de menor desarrollo relativo, así como programas de ajuste estructural socialmente responsables. En cuanto a la erradicación de la pobreza, la clave la constituye acordar compromisos que fueran claros, creíbles y realistas. En lo que concierne al empleo, había que entender

las implicancias del proceso de globalización económica, de crecimiento sin empleo y cómo ello debilitaba las normas que regulan las relaciones laborales y los avances sociales, en materia de negociación colectiva.

Por último, los temas más difíciles eran la creación de un ambiente económico internacional propicio, y la implementación y seguimiento de los acuerdos.

Sin embargo, desde el comienzo de las consultas quedó muy claro que la declaración debía servir de base filosófica para el programa de acción y que había asuntos sustantivos en el programa que no podían ser abordados hasta que se llegara a un mayor grado de acuerdo en la declaración.

El proyecto de declaración contenía 43 párrafos en torno a la situación actual del desarrollo social con propuestas de acción en muchos frentes. Muchos de los oradores manifestaron su preferencia por una declaración más concisa, que manifestara claramente la voluntad política de los Jefes de Estado y/o Gobierno y que además contuviera un enlazamiento con el programa de acción.

En vista de ello, el Presidente preparó, luego de algunas consultas, un proyecto de declaración que fue bien recibido por las delegaciones y sirvió de base para proseguir las negociaciones.

Diversas delegaciones hicieron propuestas, pero el denominador común fue pedirle al Presidente que prosiguiera las consultas sobre la base del texto nuevo.

En lo que se refiere al programa de acción, la Secretaría produjo un texto que redujo de 256 a 54 páginas, el documento emanado de la PREPCOM II<sup>32</sup>. El G-77 produjo una reorganización de este texto que fue aceptable para el resto de las delegaciones, por lo que se instruyó a la Secretaría a reestructurar el documento de acuerdo con los lineamientos de los países en desarrollo.

En la sesión de clausura, el Embajador Richelle informó de la marcha de los trabajos al Comité del Pleno, indicando que había progreso en cuanto al impacto de la pobreza en los países en desarrollo y los elementos de la integración social; mientras que había dificultades en

---

32 A/CONF.166/PC/CRP.3.

torno a la definición de los distintos tipos de pobreza y en cuanto a los trabajadores migrantes, entre otros temas.

Por su parte el Embajador Somavía informó sobre los progresos logrados en torno a la declaración, aunque los temas de recursos, implementación y seguimiento, aún presentaban problemas.

Al concluir la presentación de los informes, numerosas delegaciones hicieron uso de la palabra para expresar su satisfacción por los progresos logrados en las consultas. Por primera vez en el proceso, aparecía la sensación de que la Cumbre podría ser un éxito.

#### XIV

La Tercera Sesión de Comité Preparatorio (PREPCOM III) de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (CMD�) se llevó a cabo entre el 16 y el 28 de enero de 1995, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York. Durante esas dos semanas se negociaron los textos del proyecto de declaración y programa de acción, que serían aprobados formalmente en Copenhague. Luego de arduas y extensas sesiones de los dos grupos de trabajo y numerosos grupos de consulta informales, se obtuvo aproximadamente un 95% de acuerdo en los documentos.

Los temas que quedaron pendientes para resolución en la declaración de la Cumbre fueron cancelación de la deuda, los derechos de los trabajadores y las economías en transición. Respecto del programa de acción, los temas aún por resolver fueron la salud reproductiva (donde se enfrentaron algunos de los latinoamericanos y el Vaticano, con países como Australia, Nueva Zelanda y los nórdicos), la estabilidad familiar, la ratificación de las convenciones de la OIT e implementación de compromisos previos.

A partir de ese mes, Francia tomaba la presidencia de la Unión Europea por seis meses, es decir, tendría la vocería de los europeos en la última y crucial sesión del Comité Preparatorio y durante la Cumbre.

El presidente del Comité Preparatorio viajó a París con el propósito de obtener que Francia ejerza el liderazgo de la Unión Europea en la etapa decisoria del proceso y en la Cumbre, de modo que permita resolver el 5% de temas de pendientes. El objeto de la visita era reunirse

con el Presidente Mitterand, a quien le agradeció su apoyo a la Cumbre y le informó del proceso de negociaciones y los temas pendientes. Este reiteró que la iniciativa contaba con su respaldo personal, el de Francia y el de la Unión Europea, y que harían lo necesario para asegurar el éxito de la Cumbre.

En la conversación, el Jefe de Estado galo recordó su viaje a Chile en 1971 –“en los tiempos difíciles”–, e hizo recuerdos muy gratos de Hernán Santa Cruz y del almuerzo que compartieron en su casa de Cachagua.

También se reunió con Simone Veil, Ministra de Salud y Asuntos Sociales, y quien posteriormente sería la sexta mujer en su historia que integraría la Academie Francaise (compuesta por 40 personalidades destacadas de Francia, llamados los “Inmortales”), así como con el asesor internacional del Presidente François Mitterrand.

## XV

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Social se llevó a cabo en Copenhague, entre el 6 y el 12 de marzo de 1995, con la participación de 117 Jefes de Estado y de Gobierno que constituyó, en ese momento, la mayor participación a ese nivel desde la creación de Naciones Unidas. Participaron las cinco Comisiones Económicas Regionales de Naciones Unidas, así como 14 agencias y programas de la ONU, nueve agencias especializadas<sup>33</sup>. Además, se acreditaron ante la Cumbre más de 2.000 organizaciones no gubernamentales<sup>34</sup>. También participaron más de 60 agencias y organizaciones intergubernamentales<sup>35</sup>.

El resultado de la Cumbre fue una Declaración Política y un Programa de Acción para erradicar la pobreza, expandir el empleo productivo y fortalecer la cohesión social, los tres temas principales acordados en la resolución 47/92 de la Asamblea General.

---

33 Documento A/CONF. 166/9. Cumbre Mundial para el Desarrollo Social.

34 Documentos A/CONF.166/4 y A/CONF.166/PC 11 y Adds. 1-3. Cumbre Mundial para el Desarrollo Social.

35 A/CONF.166/9. Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

La Cumbre se desarrolló en tres segmentos:

- Plenario del 6 al 10 de marzo, donde participaron representantes de alto nivel. El Plenario estuvo organizado en torno a diversos temas. Día 6: Ambiente Propicio; Día 7: Erradicación de la Pobreza; Día 8: Género y Participación de la Mujer; Día 9: Empleo y Problemas del Desempleo; Día 10: Integración Social. Implementación y Seguimiento.
- Comité Plenario del 6 al 10 de marzo, para concluir negociaciones sobre la Declaración Política y el Programa de Acción.
- La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, 11 y 12 de marzo.

### *Labor del Comité Plenario*

La tercera PREPCOM concluyó con un proyecto de Declaración y Programa de Acción que tenía 120 párrafos entre corchetes, es decir, sin acuerdo. Por lo tanto, al inaugurar el Comité Plenario, el Embajador Somavía propuso y fue aceptado que se crearan varios subcomités para resolver los temas pendientes.

Así, fueron designados como coordinadores de estos grupos al Embajador Shah, de la India, en materia de Educación y Salud, y el Embajador Koos Richelle, de Países Bajos, para las negociaciones sobre los capítulos II, III y IV del Programa de Acción.

Posteriormente, se concluyó que serían necesarios grupos informales adicionales para abordar los temas más complejos. De esta manera, se designó al Embajador Richard Butler, de Australia, para coordinar la negociación de los temas que no involucraran recursos, así como el tema general pendiente en ambos textos, relacionados con los derechos, incluidos los derechos humanos y el derecho al desarrollo.

Por último, el Embajador Ismail Razali, de Malasia, tuvo a su cargo el grupo sobre el tema de los recursos. Asimismo, se le encomendó al Embajador de Japón coordinar las consultas para la redacción del párrafo sobre el compacto 20:20.

El día 10 de marzo se constató que se había llegado a un acuerdo sobre los temas pendientes que tenía el texto, por lo que tarde en la noche de ese día, se pudo aprobar la Declaración y el Programa de Acción, permitiendo que se iniciara la Cumbre sin cuestiones por resolver<sup>36</sup>.

No obstante, antes de concluir los trabajos del Comité, determinados países formularon reservas a algunos de los textos aprobados.

Así, Estados Unidos formuló una reserva, por cuanto no ha dado su conformidad al concepto de “objetivos acordados” para la Asistencia Oficial para el Desarrollo. Además, también reservó su posición respecto del llamado a “incrementar la asistencia oficial para el desarrollo”, que figura en el párrafo 7 (e) de la Declaración y 11 (h) del Programa de Acción. La Santa Sede, Argentina y Malta formularon reservas respecto de los conceptos de “formas de familia” y “salud reproductiva”.

El representante del Vaticano dijo, además, que la participación en el consenso general no debe interpretarse como el endoso de conceptos que la Santa Sede no puede aceptar por razones morales.

Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Libia y Qatar manifestaron su reserva a las disposiciones de la Declaración y el Programa de Acción que no estuvieran en conformidad con la “*Sharia*”, la ley islámica.

Costa Rica reservó su posición respecto del párrafo 21 de la Declaración y el punto 12 del Programa de Acción, relacionado con el comercio de armas<sup>37</sup>.

### *Inicio de la Cumbre*

La Cumbre eligió a las siguientes autoridades para conducir los trabajos:

- *Presidente:* Poul Nyrup Rasmussen, Primer Ministro de Dinamarca.
  
- *Vice-Presidentes:*
  - África (7): Argelia, Burkina Faso, Camerún Etiopía, Guinea-Bissau, Sudan and Zimbabue.

---

<sup>36</sup> <http://enb.iisd.org/vol10>.

<sup>37</sup> Doc. A/CONF.169/9. Cap. V. Par. 4 - 17.

- Asia (6): China, India, Indonesia, Filipinas, Qatar y la República of Corea.
- Europa del Este (3): Letonia, Eslovaquia y Ucrania.
- América Latina y el Caribe (5): Belice, Chile, Cuba, Panamá and Paraguay.
- Europa Occidental y Otros (6): Alemania, Andorra, Australia, Canadá, Portugal y Suecia.
- *Vicepresidente ex-officio*: Poul Nielson, Ministro de Cooperación para el Desarrollo de Dinamarca.
- *Relator*: Sr. Sadok Rabah, de Túnez
- *Presidente del Comité Plenario*: Embajador Juan Somavía.
- Participaron 117 Jefes de Estado y/o Gobierno.

Chile tuvo una presencia destacada en la Cumbre con una delegación numerosa y de alto nivel, encabezada por el entonces Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle. El ex Presidente Patricio Aylwin fue invitado especial de Dinamarca, para que participara en el evento y formó parte de la delegación de Chile.

La característica principal del conjunto de delegados que envió Chile a la Cumbre Social, es que, no obstante las grandes diferencias en perspectivas e intereses de sus integrantes y provenir de distintos sectores, tenían en común un sólido respaldo político y social a la Cumbre y sus objetivos, constituyendo una muestra extraordinariamente representativa de la sociedad chilena<sup>38</sup>.

La Cumbre fue inaugurada por Poul Nyrup Rasmussen, Primer Ministro de Dinamarca y presidente de la CMDS, con un discurso donde resaltó el hecho de que la Cumbre era la primera ocasión en que Jefes de Estado y de Gobierno se reunían para resaltar el bienestar humano. Hizo un llamado a cancelar la deuda bilateral de los países

---

38 Ver Anexo con la nómina de la delegación.

en desarrollo y a destinar recursos para la implementación de los acuerdos de la Cumbre.

El Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, dijo que el mundo estaba necesitado de un contrato social global y agregó que la presencia de tantos Jefes de Estado era la mejor garantía para la implementación y seguimiento de los acuerdos de Copenhague, y comprometió para ello a Naciones Unidas.

El Presidente de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, que un año antes sucedió al Presidente Aylwin en la Presidencia y había dado un fuerte apoyo al proceso negociador, sostuvo en su discurso:

“Hoy podemos trabajar unidos en torno a tres grandes tareas: atacar la pobreza, crear empleos e impulsar la solidaridad... Ninguna cultura, religión y tradición política, puede sentirse marginada de este sueño, tantas veces levantado y postergado, que hoy tenemos la preciada oportunidad de realizar. Esta Cumbre Social perfectamente puede llamarse la ‘Cumbre del Género Humano’. Su misión no es otra que proteger a la sociedad, es decir, ese potencial infinito de entrega, de solidaridad, de lazos y afectos que nos hace llamarnos seres humanos”.

En el debate general de la Cumbre, los días 11 y 12 de marzo, los Jefes de Estado y/o Gobierno aprovecharon para hacer algunos anuncios importantes. Por ejemplo:

- El Primer Ministro de Austria, Franz Vranitzky, dijo que su país iba a condonar 100 millones de dólares de deuda a los países más pobre y endeudados.
- El Vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, anunció una nueva iniciativa por la cual USAID canalizará el 40% de toda su asistencia a través de ONG's, para promover a pequeños empresarios, como parte de los esfuerzos por construir democracia.
- La Primera Dama, Hillary Clinton, había anunciado el compromiso de Estados Unidos de invertir 100 millones de dólares en 10 años, para mejorar la educación de las mujeres en los países menos desarrollados.



Su discurso, en el plenario del Comité Preparatorio del día 8 de marzo, sobre temas de Género y Participación de la Mujer, fue tan bien recibido que el Embajador Somavía comentó después que “al podio subió la Primera Dama de Estados Unidos y descendió una líder mundial”.

- El Presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari, sostuvo que el resultado más importante de la Cumbre fue colocar decididamente en la agenda internacional el concepto de desarrollo centrado en las personas.

- El Presidente de Malasia, Mahathir bin Mohamad, sostuvo que el desarrollo social debe aplicarse también en países industrializados, particularmente en lo que concierne a esquemas de consumo insostenibles y al deterioro de los valores.

- El Presidente de Armenia, Levon Ter Petrossian, hizo un llamado a las instituciones financieras internacionales a revisar los programas de ajuste estructural, de manera de fortalecer un desarrollo económico y social duradero.

- El Presidente Nelson Mandela, de Sudáfrica, sostuvo que era necesario incluir una cláusula social en todos los acuerdos internacionales.

La participación de Nelson Mandela, a menos de un año de haber sido elegido Presidente (mayo de 1994), fue notable, pues su presencia en Copenhague le otorgaba al evento un valor ético especial, dada su personalidad, su coraje, su visión del ser humano y su historia.

- El Premier de la República Popular China, Li Peng, sostuvo que era necesario un nuevo orden internacional, sobre la base del principio de la no interferencia, el desarrollo económico acelerado, respeto a las condiciones propias de cada país, adhesión al principio de la igualdad y el beneficio mutuo,

con una mayor responsabilidad de los países más ricos, en el alivio de la deuda y la transferencia de tecnología.

- El Primer Ministro de Suecia, Ingvar Carlsson, sostuvo que los hombres debieran aprender de la agenda feminista, que compartir poder y responsabilidades es una inversión y no un costo. Sugirió explorar la creación de un fondo de desarme y el mejoramiento de la gobernabilidad económica, mediante la creación de un Consejo de Seguridad Económica de las Naciones Unidas.

- El Presidente de Ghana, Jerry Rawlins, sostuvo que el ajuste estructural que se aplica a los países en desarrollo debiera ser replicado en los países industrializados.

- El Presidente de Cuba, Fidel Castro, conocido por sus extensos discursos que pueden durar horas, impresionó al auditorio al hacer un esfuerzo por limitar sus palabras a 7 minutos, iniciando su intervención con una cita de Calderón de la Barca.

- Tema aparte fue la presencia del Presidente de Francia. Gran partidario de la Cumbre, François Mitterand hizo un esfuerzo especial por estar presente en Copenhague, ya que estaba aquejado de un cáncer que lo llevaría a la muerte en enero del año siguiente.

Hizo un llamado a desarrollar contratos sociales internacionales entre la OIT, la ONU y países que cumplen con las exigencias de la OIT en materia de derechos de los trabajadores y apoyó un impuesto a las transacciones financieras.

Eran sus últimas palabras frente a una audiencia global de sus pares. Se sentía en el aire la sensibilidad por el momento. Estaba transmitiendo su apasionado compromiso con la justicia social y quienes tenían el privilegio de estar allí,

sentían el peso de la reflexión de toda una vida que llegaba a su fin. Muy emocionante y había lágrimas en la sala.

La Cumbre Mundial aprobó formalmente la Declaración y el Programa de Acción a las 3 de la madrugada del día lunes 13 de marzo de 1995.

## XVI CONCLUSIÓN

No cabe duda que la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, que coloquialmente pasó a llamarse “la Cumbre de la Gente”, produjo un conjunto de resultados significativos en torno a los diez compromisos acordados que, si bien no son legalmente exigibles, produjeron un cambio de óptica y de retórica en torno a la importancia de lo social. Instaló el respeto por la dignidad del ser humano en el corazón del desarrollo.

Los 117 Presidentes y Jefes de Gobierno expresaron esta importancia central de la gente, en dos pronunciamientos políticos inéditos en una Cumbre de Naciones Unidas:

“Reconocemos que la población del mundo ha indicado, de distintas maneras que existe la necesidad urgente de resolver graves problemas sociales, especialmente la pobreza, el desempleo y la marginación social, que afectan a todos los países. Nuestra tarea consiste en atacar las causas subyacentes y estructurales y sus penosas consecuencias, a fin de reducir la incertidumbre y la inseguridad en la vida de los seres humanos”.

“Únicamente podremos seguir siendo merecedores de la confianza de la población del mundo, si consideramos prioritarias sus necesidades. Sabemos que la pobreza, la falta de empleo productivo y la desintegración social, constituyen una ofensa para la dignidad humana. Sabemos también que se refuerzan negativamente, entrañan un derroche de recursos humanos y constituyen una manifestación de la ineficacia del funcionamiento de los mercados y las instituciones y procesos económicos y sociales”<sup>39</sup>.

---

39 Párrafo 23 de la Declaración.

Dicha formulación expresa el sentimiento de la época. Básicamente, que la Cumbre de la Gente respondía a una demanda ciudadana generalizada que, de distintas formas, según los países, estaba reclamando mayor preocupación por aquellos que la globalización estaba dejando atrás.

Esta perspectiva se ve reflejada en ciertas áreas temáticas que conviene resaltar, en donde hubo importantes avances en términos de análisis, decisiones y su proyección posterior en un “esfuerzo global para reducir las tensiones sociales”.

- Uno de los resultados más significativos de la Cumbre fue el compromiso sobre erradicación de la pobreza, que se ha transformado en un objetivo político global con acciones en todos los países. Hasta ese momento, los acuerdos adoptados en Naciones Unidas y otros foros se referían a “mitigar” o “reducir” la pobreza. Esa no fue la opinión de la Cumbre Social, que optó por la erradicación y acordó medidas a nivel nacional y acciones en el campo internacional con ese objetivo, como un “imperativo ético, político y económico de la humanidad”. La Declaración representa la primera vez que los líderes políticos se comprometen, en el plano global, a este objetivo. Además, el texto incluye un amplio conjunto de parámetros para definir la pobreza y su erradicación, y con ello abre el camino hacia la noción de pobreza multidimensional. Todo ello fue recogido por los objetivos del milenio (ODM) del año 2000, inspiró dos décadas de erradicación de la pobreza de Naciones Unidas (1997-2017) y forma parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

- Formula un fuerte apoyo al pleno empleo, los derechos en el trabajo y la protección social. Esta decisión representa un paso fundamental. Después de décadas de debate, la comunidad internacional –reunida a nivel de Jefes de Estado y/o Gobierno y fuera del ámbito de la OIT– finalmente ha articulado un compromiso político para promover el objetivo del pleno empleo y la calidad del trabajo, como una prioridad

fundamental de las políticas económicas y sociales mundiales. Ello condujo a la declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998. También sirvió de fundamento para la propuesta de trabajo decente de la OIT en 1999. Lo que, a su vez, llevó a la Cumbre de 2005 de Naciones Unidas, a declarar: “apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular para las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza”. La Agenda 2030 incorporó esta perspectiva como objetivo N° 8 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

El compromiso sobre el empleo reflejaba el convencimiento que el desarrollo social no se logra solo con políticas sociales y que requiere que la economía genere acceso a empleos de calidad, como paso fundamental para salir de la pobreza de manera estable y seguir avanzando en la vida.

- La cumbre abrió el camino al análisis político de los efectos negativos de la globalización y su compañero de ruta, las políticas de ajuste estructural de los organismos de Bretton Woods. Ambos eran presentados como inevitables y, en general, como la solución al desarrollo económico del futuro. Junto con reconocer los avances realizados, se resaltó su alto y creciente costo social, particularmente en los sectores más vulnerables del mundo en desarrollo, pero también en algunos países desarrollados. Se hizo un llamado de atención sobre la necesidad de reducir la desigualdad en sus diversas dimensiones, promover la distribución equitativa de los ingresos e incorporar políticas sociales en los programas de ajuste estructural. También se reconoció que, “para sostener el desarrollo social y la justicia social, es necesario un crecimiento económico de amplia base y sostenido, en el contexto del desarrollo sostenible”. La mayoría de los

organismos internacionales abordaron este problema en los años próximos. Entre ellos, la OIT creó la Comisión sobre la Dimensión Social de la Globalización, que postuló una globalización justa, concepto que fue recogido por la Cumbre Mundial de 2005, como se señaló anteriormente. En los últimos 20 años, la evolución negativa de estos temas ha pasado a formar parte regular de los debates políticos nacionales y de la agenda internacional. El surgimiento de xenofobia, populismos, extremismos y violencia de distintos orígenes se debe, para muchos, a los efectos de lo que llaman una globalización sin brújula moral.

- La Cumbre fue precisa al manifestar que el ejercicio pleno de los derechos humanos es el fundamento del desarrollo social. Emerge así, con claridad, la ratificación de los derechos sociales y describe, con una visión multidimensional, sus distintas esferas de acción. Reafirma que se promoverán “los derechos enunciados en instrumentos y declaraciones internacionales en la materia, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, incluidos los relativos a la educación, la alimentación, la vivienda, el empleo, la salud y la información”. Y afirma que ellos son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados, lo que reafirma que los Derechos Sociales son parte integral del sistema universal de Derechos Humanos.

- Uno de los logros principales de la Cumbre es haber resaltado los serios problemas del desarrollo social en África. Fue la única región del mundo que fue objeto de un compromiso específico, dada la situación de vulnerabilidad existente en ese continente. Algunos plantearon que normalmente se hacía referencia a los “países en desarrollo” sin distinciones. A la postre, primó el reconocimiento de que era necesario expresar una solidaridad con la especial situación de África.

De esta manera, los medios de aplicación acordados, así como la labor de los bancos de desarrollo regionales y globales, deberán priorizar un enfoque integrado y multidimensional para enfrentar los problemas de desarrollo africano. Esta perspectiva se amplió a los países menos desarrollados y sirvió de base a las decisiones tomadas años después, que la cooperación financiera para el desarrollo se concentraría en dichos países, la mayoría africanos. Con la Cumbre del año 2005, la prioridad de África con países menos desarrollados, pasó a ser un elemento central de los objetivos del milenio.

- Otro resultado importante de la Cumbre es el que se refiere a los compromisos del Programa de Acción sobre la promoción de la igualdad de género y el mejoramiento del estatus de la mujer y su participación en la sociedad. Se aprueba un lenguaje sólido sobre la importancia de fortalecer el liderazgo de la mujer en la vida política, económica, social y cultural, además del desarrollo. El empoderamiento de la mujer en la sociedad es visto como una precondition clave para el desarrollo social. Ello constituyó un antecedente importante para la Conferencia Mundial sobre la Mujer, que se llevó a cabo unos meses después. El “caucus” de las mujeres fue muy activo y tuvo gran influencia en la Cumbre. Con gran éxito optaron por la estrategia de darle un gran contenido de género a los resultados de la Cumbre, para retomar el tema, meses después, en Beijing, a partir de lo ya logrado en Copenhague.
- Por primera vez, Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron la necesidad de que haya reuniones conjuntas frecuentes entre el ECOSOC y el Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Dichos encuentros se iniciaron en 1998, bajo la presidencia de Chile del ECOSOC.
- Dimensión clave de la manera de entender el desarrollo social por la Cumbre fue la participación ciudadana. Señaló: “fortaleceremos los medios y las capacidades que permitan

a las personas participar en la formulación y aplicación de las políticas y programas sociales y económicos, mediante la descentralización, la administración abierta de las instituciones públicas y el aumento de las capacidades y las oportunidades de la sociedad civil y las comunidades locales de desarrollar sus propias organizaciones, recursos y actividades”. O sea, políticas para la gente, pero con la gente. Con esta visión, la Cumbre Social se adelantó en el tiempo con una propuesta que está en el corazón de los debates sobre la necesidad de complementar la democracia representativa con una democracia participativa. Lo anterior se reflejó en la muy activa participación e influencia de múltiples organizaciones de la sociedad civil, que se organizaron en grupos temáticos. Estos giraban en torno a la negociación con importantes sugerencias y propuestas que fueron muy aceptadas.

- La Cumbre Social dio un paso significativo, al resaltar la naturaleza multidimensional del desarrollo sostenible como marco de convergencia para las políticas de desarrollo. Nos dijo: “estamos profundamente convencidos de que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, son componentes del desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente, lo cual constituye el marco de nuestros esfuerzos, encaminados a lograr una mejor calidad de vida para todas las personas”. Esta afirmación, haciendo equivalente las tres dimensiones, implicaba alejarse de la concepción clásica de que la esfera de lo económico determinaba y limitaba los espacios de lo social y medioambiental. La aceptación analítica y práctica de esta propuesta demoró en surgir, hizo su camino y, finalmente, se transformó en una piedra angular de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

La contribución de Naciones Unidas al logro de todos los objetivos de la Cumbre Social se encontró, a poco andar, con un obstáculo insospechado. El Banco Mundial, el PNUD y la OECD, considerándolos



muy ambiciosos, los redujeron en torno a solo ocho metas, que a la postre se transformarían en los Objetivos del Milenio. El argumento tenía un fundamento práctico, concentrar el esfuerzo en lo más prioritario, como la erradicación de la pobreza<sup>40</sup>, y otros temas importantes, todo parte de la Cumbre Social, pero a costa de desarticular la visión integradora y multidimensional de Copenhague y dejando fuera temas claves como el empleo.

Se reemplaza así una visión estructural que interrelaciona lo económico, social y medioambiental, por metas y políticas sectoriales, expresadas principalmente en proyectos y programas financieros de cooperación al desarrollo que se prometía aumentar. Dicho cambio de eje afectó al conjunto de Cumbres y Conferencia de los '90, pero muy especialmente a las Cumbres de Río y Copenhague y a la Conferencia de Viena y Beijing, que se entrelazaban orgánicamente. Ello debilitó la creatividad y energía analítica y política de los '90, que buscaba desentrañar las causas subyacentes e interrelacionadas de los problemas, reemplazándola más bien por medidas, sin duda, importantes, pero orientadas a corregir sus síntomas. Quizás el efecto principal de este proceso fue retrotraer el debate a solo los problemas de los países en desarrollo, dejando de lado la convicción de que las soluciones necesitaban una visión universal y una perspectiva de desarrollo sostenible para todos los países. Dicho esto, se produjeron importantes avances en materia de reducción de la pobreza y otras áreas de los ODM, pero la desigualdad siguió creciendo y la convergencia en torno al desarrollo sostenible se debilitó.

Lo anterior explica cómo la visión integradora y multidimensional volvió con mucha fuerza al momento de negociar la Agenda 2030. En muchos aspectos, había quedado pendiente. Lo anterior, en parte, explica la fuerza contemporánea de la Cumbre Social. Salvo una referencia a las oportunidades que ofrece el fin de la Guerra Fría y a los países en "transición" resultantes del desmembramiento de la Unión Soviética, junto a las naturales evoluciones de la tecnología, el texto refleja una visión, valores y lenguaje que conservan una plena vigencia política y

---

40 De acuerdos con cifras del Banco Mundial, la pobreza por ingreso, en 1990, correspondía a un 37% de la población mundial y se constató una reducción al 12,7% en el año 2011. Esto no se refleja de igual manera en la pobreza multidimensional.

es comprensible que se le haya considerado como el fundamento de la dimensión social de la Agenda 2030.

En este largo recorrido, desde la concepción de la Cumbre Social y su proyección hacia el 2030, emerge el epígrafe de la introducción a este libro: “en lo multilateral, un país pequeño puede ser grande”. Y también que la lucha por un mundo mejor será siempre un esfuerzo contra la corriente, pero es precisamente esa dificultad la que genera la energía para persistir.

ANEXO  
DELEGACIÓN DE CHILE A LA CUMBRE SOCIAL

- Sr. Eduardo FREI RUIZ- TAGLE, Presidente de Chile (1994-2000).
- Sr. Patricio AYLWIN AZÓCAR, ex Presidente de la República, Invitado Especial a la Cumbre.
- Sr. José Miguel INSULZA SALINAS, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile.
- Sr. Luis MAIRA AGUIRRE, Ministro de Planificación y Cooperación.
- Sra. Josefina BILBAO MENDEZONA, Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer.
- Sr. Juan SOMAVÍA ALTAMIRANO, Embajador, Representante Permanente de Chile ante la Organización de las Naciones Unidas.
- Sr. Ignacio BALBONTÍN, Diputado, presidente de la Comisión Parlamentaria para la Cumbre de Desarrollo Social.
- Sra. Mariana AYLWIN, Diputada.
- Sr. Sergio CORREA, Diputado.
- Sra. María Angélica CRISTI, Diputada.
- Sr. Carlos DUPRÉ, Diputado.
- Sr. José GARCÍA, Diputado.
- Sr. José MAKLUF, Diputado.
- Sra. Fanny POLLAROLO, Diputada.

- Sra. María Antonieta SAA, Diputada.
- Sr. Cristián BARROS MELET, Embajador de Chile en Dinamarca.
- Sr. Carlos DUCCI OSSA, Embajador. Director de Política Multilateral.
- Sr. Hardy KNITTE, Intendente de la V Región.
- Sr. Martín ZILIC, Intendente de la VIII Región.
- Sr. Norman ARAYA, Alcalde de Canela.
- Sra. Lily PÉREZ, Concejal Municipal de La Florida.
- Monseñor Sergio CONTRERAS, Obispo de Temuco.
- Sr. Alberto ETCHEGARAY, Presidente del Consejo Nacional de la Pobreza.
- Erasmo FARFÁN, Pastor Iglesia Pentecostal, Car Superación de la Pobreza.
- Sr. José Antonio GUZMÁN, Presidente la CPC.
- Roberto FANTUZZI, Empresario.
- Manuel BUSTOS, Presidente de la Confederación Única de Trabajadores.
- Sr. Osvaldo VERDUGO, Presidente del Colegio de Profesores.
- Sr. Fanor VERDUGO, Director de la Confederación Única Trabajadores.
- Sr. Cristián MAQUIEIRA, Ministro Consejero, Misión de Chile ante Naciones Unidas.
- Sr. Pedro OYARCE, Subdirector de Política Multilateral.

- Srta. Cecilia MACKENNA, Consejera, Misión de Chile ante Naciones Unidas.
- Sr. Milenko SKOKNIC, Primer Secretario, Misión de Chile ante Naciones Unidas.
- Sr. Gonzalo RIVAS. Misión de Chile ante Naciones Unidas.
- Sr. Aldo VERDUGO, Agregado Laboral, Embajada de Chile en Dinamarca.
- Sr. Antonio PENA, Segundo Secretario, Embajada de Chile en Dinamarca.
- Juan ANGULO, Tercer Secretario, Embajada de Chile en Dinamarca.
- Sr. Reinaldo RUIZ, Jefe División, Ministerio de Planificación.
- Sr. Carlos PARKER, Dirección de Política Multilateral.
- Sra. Clarisa HARDY, Ministerio de Planificación.
- Sr. Ricardo HALABI, Director Ejecutivo de FOSIS.
- Sra. Patricia MATTE, Consejera Nacional de Superación de la Pobreza.
- Sr. Gonzalo de la MAZA.
- Sr. Humberto VEGA, Consejo Nacional de Superación de la Pobreza.
- Sra. Sara VÁSQUEZ.
- Sr. Benito BARANDA, Hogar de Cristo.
- Sr. Claudio DI GIROLAMO, artista y dramaturgo.

# INCLUSIÓN Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN LA ACCIÓN MULTILATERAL DE CHILE

*Benito Baranda\**

## INTRODUCCIÓN

¿Cómo se vinculan pobreza, desigualdad y cohesión social? ¿Cómo se integra la garantía de derechos a la agenda de desarrollo? ¿Cuáles son los retos y oportunidades que tenemos, como país, en cooperación internacional para el desarrollo? Estas son algunas de las preguntas en torno a las cuales se estructura este artículo, que desafía a la acción multilateral de Chile hacia una agenda comprometida por la superación de la pobreza y por el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible a nivel internacional.

Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de CEPAL, y Winnie Byanyima, Directora Ejecutiva de Oxfam Internacional, publicaron –en enero de 2016– una columna en el marco de la reunión anual del Foro Económico Mundial, titulada “América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?”. En ella, las autoras postulan que si bien la región ha logrado “un éxito considerable en la reducción de la extrema pobreza durante la última década, sigue mostrando niveles altos de desigualdad del ingreso y de la distribución de la riqueza, que han obstaculizado el crecimiento sostenible y la inclusión social”. Constatan que en 2014, el 10% más rico de la población de América Latina concentraba el 71% de la riqueza. La región más desigual del mundo es donde se ubica Chile.

---

\* Agradecimientos por su colaboración en las ideas presentes en este artículo a Petra Albütz, María José Hess, Leonardo Moreno, Nicole Rodríguez y Sebastián Zulueta.

\*\* Presidente de América Solidaria.

La lucha contra la pobreza y la desigualdad no es una agenda social y política surgida por azar. Es indudable que la región latinoamericana ha tenido avances en disminución de la pobreza y en indicadores en materias de salud, educación y vivienda. Así lo reportan las versiones anuales de Panorama Social, que lleva a cabo Cepal. Sin embargo, si ponemos atención, por ejemplo, a la esperanza de vida, hoy nacer y crecer en un país como Haití significa vivir 15 años menos que aquellas personas que nacen y crecen en Canadá o Chile. Eso es desigualdad.

Hoy, nacer en Guatemala significa una altísima probabilidad de vivir en situación de pobreza multidimensional, ya que el 79,9% de sus niños y niñas vive con una serie de carencias en sus condiciones de vida y en acceso a oportunidades, que marca su desarrollo (Cepal, 2013). Una de esas dimensiones son las condiciones de salud. En Guatemala, uno de cada dos niños se encuentra en estado de desnutrición, afectando no solo su desarrollo físico en talla y peso, sino también su desarrollo cerebral e intelectual.

En palabras de Fernando Mönckeberg, uno de los principales impulsores para que la lucha contra la desnutrición infantil fuese política de Estado en Chile: “en los niños que sufren una desnutrición precoz, su cerebro, al igual que los demás órganos, crece menos, lo que se evidencia por un menor tamaño de la circunferencia craneana, lo que correlaciona estadísticamente con un menor desarrollo intelectual” (Mönckeberg, 2014). Eso es desigualdad.

Todavía tenemos desafíos, especialmente en zonas aisladas, pero hemos avanzado y, en gran parte de Chile, hoy las familias acceden a agua potable. No así en varios países de la región, como lo explica la Gerencia de Recursos Hídricos para América Latina y el Caribe del Banco Mundial: “aproximadamente 37 millones de personas carecen de acceso a agua potable, y casi 110 millones no tienen acceso a saneamiento. Los países con el menor acceso al agua potable de América Latina son: Haití, República Dominicana, Nicaragua, Ecuador, Perú y Bolivia” (Banco Mundial, 2015). Donde no hay agua, las familias deben ir a buscarla, y en ocho de cada diez casos, las mujeres y niñas son responsables del acarreo del agua, intensificando brechas de género y exponiendo a peligros y deterioro físico (Unicef, 2016). Eso es desigualdad.

Más aún, no acceder a agua potable provoca muertes. Según un informe de Unicef, en la región cerca de 20,000 niños y niñas mueren anualmente antes de cumplir los 5 años, debido a enfermedades diarreicas agudas prevenibles, si hubiera el acceso a condiciones de higiene adecuadas e infraestructura de saneamiento y agua segura. (Unicef, 2008). Eso es desigualdad.

Tenemos desigualdades entre países y al interior de ellos. En Estados Unidos, por ejemplo, US Census (2014) reporta que un 21% de los niños, niñas y jóvenes, se encuentra en situación de pobreza por ingresos. Si nos detenemos a ver quiénes son esos niños y por qué están en situación de pobreza, la realidad nos muestra que el 39% de los niños afroamericanos, el 36% de los niños indios americanos y el 32% de los niños hispanos, viven en familias en pobreza por ingresos (Unicef, 2016).

Así como los casos anteriormente mencionados, podemos encontrar varios y muy complejos en las múltiples dimensiones de la pobreza: acceso a la educación; vivienda; condiciones de trabajo; entorno y redes de las familias. ¿Pero cuál es el vínculo entre pobreza, desigualdad y cohesión social? Las sociedades en el continente americano tienen grandes fracturas de inclusión: si no nos vinculamos entre las personas para enfrentar los problemas de forma colectiva, no alcanzaremos la efectividad. El desarrollo no solo se alimenta del Producto Interno Bruto (PIB) y del comercio exterior, sino también del número y calidad de los vínculos que desarrollamos dentro de nuestra sociedad civil y su relación con otros pueblos.

Así, un componente detractor del desarrollo y generador de exclusión social, son los innumerables prejuicios que cargamos y que nuestras historias alimentan, ya sea en función de países vecinos, pueblos originarios, orientación sexual, personas con discapacidad o migrantes. El asunto es que si no enfrentamos estos problemas en forma conjunta, surgirán nuevos obstáculos a futuro.

La realidad es que no nos tratamos de forma igualitaria ni nos reconocemos con las mismas condiciones de dignidad de personas, y eso conlleva a injusticias y desigualdades. La llegada de colonizadores, en el pasado, dejó plasmado en los escritos de la época la visión del arribo de gente que ellos consideraban culta y civilizada, colonizando



a personas que consideraban bárbaras e incultas, un precedente que subsiste hasta hoy. Existe una dimensión en la que no se reconoce la riqueza del otro y aquí hablamos de desigualdad de trato o demérito, pero también de vulneración de derechos básicos.

## **POBREZA Y DESIGUALDAD: AGENDA DE DERECHOS Y AGENDA DE DESARROLLO**

Casi veinte años después de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), se establecieron dos instrumentos legales internacionales con el fin de precisar medios para su implementación. Por un lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; por otro, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El primero hace referencia al derecho a la vida, a la libertad de expresión, de pensamiento, de religión, libre asociación, por mencionar algunos. El segundo en referencia al derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a un nivel de vida adecuado, entre otros, con un llamado concreto a los Estados a garantizarlos. Si bien nunca se superpuso un tipo de derecho sobre otro, y a pesar de ser interdependientes e interrelacionados, en la práctica, la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha estado menos desarrollada, y no solo en Estados de menores recursos.

Esto se pone de manifiesto en las observaciones e informes periódicos que realiza el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cada país, con un análisis claro de avances y deudas. En Chile, por ejemplo, país de renta media alta, el informe entregado en 2015 abordó los desafíos que tenemos como nación en materia de derechos de personas indígenas, pobreza y desigualdad, no discriminación, igualdad entre hombres y mujeres, desempleo, salarios, sistema de seguridad social, violencia hacia los niños y doméstica, así como la falta de datos estadísticos que permitan observar y monitorear estos derechos (Consejo Económico y Social, 2015).

En este sentido, la agenda 2030 de Desarrollo Sostenible vuelve a dar vitalidad al cumplimiento de pactos en materia de derechos y desafía a esta generación al cumplimiento de 17 objetivos (ODS) para el desarrollo de nuestras sociedades, diseñados para ser aplicados

universalmente; para ser logrados en cada uno de nuestros países y comunidades. Varios de los objetivos propuestos se enfocan en materias de derechos económicos, sociales y culturales: hablamos de erradicar la pobreza y el hambre, acceder a educación y salud de calidad, romper con las desigualdades, asegurar el acceso al agua y condiciones de saneamiento, generar ciudades sustentables, cuidar el medioambiente y los ecosistemas, velar por el trabajo decente y el crecimiento económico, entre otros.

Aquí, las instituciones nacionales vinculadas a la promoción y defensa de los derechos humanos tienen un rol clave que jugar, pues la aplicación nacional de esta agenda de desarrollo, ofrece distintos ámbitos de participación, entre ellas: la promoción de los derechos humanos en los planes de implementación de ODS; asesorar a los gobiernos en una implementación centrada en derechos; monitorear avances y pedir cuentas; poner en evidencia patrones de desigualdad y discriminación (no dejar a nadie atrás), y exigir acciones de reparación para víctimas de violaciones de derechos a causa del desarrollo (Jensen, S., Corkery, A., Donald, K, 2015).

Un punto de partida para abordar el cumplimiento de derechos y la Agenda 2030 de Desarrollo, es la garantía explícita en cada uno de nuestros países de lo que ha impulsado la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en conjunto con organismos de las Naciones Unidas. Se trata del Piso de Protección Social Universal, herramienta eficaz para acelerar la superación de la pobreza, en cuanto proporciona a las familias redes para enfrentar crisis en condiciones mínimas de bienestar (OIT, 2011).

## CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS PARA EL DESARROLLO: UN MODELO HEXAGONAL

La Protección Social Universal es, entonces, un punto de partida, y en ella el papel de los Estados es central, pero también lo son las familias, el mercado, los privados y las organizaciones sociales, por lo que un sistema integral de protección debe tomar en cuenta sus interacciones. Al comprender la pobreza y la desigualdad como un fenómeno comple-

jo, directamente vinculado a la exclusión, la desigualdad, la injusticia social y la vulneración de derechos, podemos comprenderla como un “problema perverso” (*wicked problem*), en la terminología propuesta por Rittel y Webber (1973).

En este ámbito surge un primer desafío para la cooperación internacional de Chile: problemas perversos requieren de fuerzas integradas para resolverlos, esto es el trabajo articulado e integrado entre diversos actores con distinta *expertise*. Tal como se promueve a partir de los Principios de Estambul para la Eficacia del Desarrollo (2010), la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011) y que hoy se impulsa a través del Objetivo 17: Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible; se trata de generar una pauta de incentivos a la cooperación internacional multiactores para la superación de la pobreza y que favorezca la inclusión.

La cooperación no se hace a través de los dineros que transfieren los proyectos, sino por medio de las personas y actores sociales que la ejecutan. La mirada es conectar a los actores que impulsan la cooperación internacional, en un modelo hexagonal, en el cual en cada punta se ubica: el Estado, la academia, los centros de estudios regionales, el sector privado, organismos internacionales y sociedad civil. Todos ellos involucrados para transformar la realidad.

No debemos olvidar que el fortalecimiento de la institucionalidad y del gasto social en los países de la región, ha sido clave en los avances obtenidos, a la fecha, en los desafíos sociales. Este camino es imprescindible para la agenda de desarrollo sostenible. Se trata de una institucionalidad “que haga viables y sostenibles los logros y que garantice el ejercicio de los derechos de manera universal” (Bárcena, 2017). En este punto, el Estado, los Estados, adquieren rol protagónico.

Por su parte, el actor de la cooperación –representado por la sociedad civil– trasciende a las organizaciones no gubernamentales y a las fundaciones, habilitando espacios a escala y colaborando en un cambio de cultura más efectivo. Una cooperación que facilite el desarrollo solo se consigue gatillando la inclusión social.

## SOCIEDAD CIVIL EN AGENDA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN MULTIACTORES

En un principio, la sociedad civil no estuvo presente en los modelos de partenariado. Se ha avanzado en alianzas público-privadas que fortalecen los proyectos de desarrollo a través del aporte de cada sector, pero la propuesta del modelo hexagonal amplía los participantes. De esta manera, hay organizaciones y movimientos sociales surgidos en Chile, que están llevando adelante importantes cambios en favor de la inclusión y la lucha contra la pobreza.

Una de ellas es Techo, organización que surgió en Chile en 1997, convocando a jóvenes voluntarios a construir viviendas de emergencia en conjunto con las familias que vivían en condiciones inaceptables. Hoy Techo lleva adelante una agenda amplia de fomento al desarrollo comunitario, promoción de conciencia y acción social, e incidencia en toda la región, con presencia en 19 países del continente. Techo es un movilizador social, un articulador de esfuerzos en torno a su causa.

En muchos países de Sudamérica y Centroamérica, jóvenes tuvieron su primera experiencia de voluntariado junto a Techo, involucrándose, por primera vez, con organizaciones de la sociedad civil y fomentando, de esta manera, una ciudadanía activa y comprometida. Es así como no solo se avanza en la superación de la pobreza, sino también se tejen lazos de participación, se fortalece el conocimiento y la exigencia de los derechos, se fortalecen las democracias.

Por su parte, la Fundación Superación de la Pobreza ha instalado en Colombia, Paraguay y Panamá, el exitoso modelo de cooperación recíproca, entre jóvenes profesionales (Servicio País) y gobiernos nacionales, regionales y locales, fortaleciendo la participación social de todos los involucrados.

Desde América Solidaria, organización que presido, hemos podido explorar el camino de la cooperación multiactores y construcción de redes y alianzas a través de algunos proyectos. Tal fue el caso del proyecto de reconstrucción de la Escuela República de Chile en Haití.

Tras el terremoto de enero de 2010, este recinto educacional quedó en ruinas, como otros cerca de 5.000 en el resto de ese país. Las condiciones de precariedad y vulnerabilidad en las que siguieron estudiando

las alumnas fue un llamado urgente que movilizó a varias instituciones a conformar una inédita alianza multisectorial en la cooperación internacional chilena.

El Gobierno de Chile y la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCI); la Embajada de Chile y el Ministerio de Educación de Haití; la empresa Komatsu-Cummins y América Solidaria, asumimos el desafío al que luego se sumó la Pontificia Universidad Católica, como asesor técnico, por medio de la Escuela de Construcción y su Facultad de Educación. Este proyecto de reconstrucción fue tan urgente y humano que 17 colegios de Chile realizaron campañas organizadas por sus alumnos y grupos familiares, al que se sumaron otras tres empresas. Asimismo, el BID aportó el equipamiento y Habiterra el diseño, y muchos otros –de manera anónima– adhirieron a este proyecto.

Integrar y articular distintas miradas no es fácil en un proyecto internacional e intersectorial. Políticas internas, negociaciones con la constructora y diferencias culturales e idiomáticas, nos desafiaron constantemente. Sin embargo, persistió el sentido de logro y la aspiración de garantizar la dignidad de las niñas, su educación y calidad de vida.

Este es un proyecto que se destacó por la co-gestión, partiendo por un rico proceso participativo de la comunidad escolar para el diseño del edificio y siguiendo por un modelo de gobernanza que ha garantizado un trabajo horizontal en la toma de decisiones, promoviendo la responsabilidad común, la sinergia y la transferencia de aprendizajes entre los distintos actores.

El espíritu presente es la búsqueda de la justicia y del bien común: movidos por el sentido solidario, por el potencial transformador de las iniciativas desarrolladas de manera colectiva, sin excluir a actores relevantes de la sociedad. Los resultados son contundentes, tanto así que la experiencia ha sido destacada en foros internacionales por su efectividad, constatando la importancia de las alianzas promovidas en el objetivo 17 de los ODS.

Este trabajo nos asegura que la integración de nuevos actores a la cooperación internacional es fundamental. Nuevos roles y relaciones que permitan renovar los caminos hacia la justicia social, incorporando estas alianzas en el quehacer empresarial y gubernamental en favor del

desarrollo humano. Los frutos de estas alianzas son bidireccionales, aportan al territorio donde realizan la acción e impactan en nuestro país, al obligarnos a colaborar por un bien mayor.

Este proceso nos transformó a todos. Nos enseñó que juntos podemos construir un mejor futuro. Decenas de voluntarios que participaron en la reconstrucción ya nos muestran una nueva generación de ciudadanos globales, transformadores, justos y sensibles con el dolor ajeno (Baranda, 2016).

## OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA CHILE EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

El rol de Chile como país emergente está cambiando. País dual en cooperación, que recibe y coopera, a partir de 2017 pasa a ser país en condición de Desarrollo en Transición entre los países de renta media alta, según los parámetros fijados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, organismo que revisa la lista de naciones elegibles para la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y que coordina que los esfuerzos internacionales sean integrados y financiados. La comunidad internacional tiene una gran deuda, pues son solo un puñado de países los que, en línea con los compromisos impulsados desde los años '70, han destinado el 0,7% de su PIB a la AOD.

La denominada “graduación” de nuestro país significa, por un lado, no poder acceder a créditos emitidos por donantes de cooperación en condiciones ventajosas, créditos que facilitaron, por ejemplo, el impulso a iniciativas en energías renovables y eficiencia energética. También significa que Chile pasa a ser un nuevo donante, y a través de este rol, debe colaborar con otros países a través de intercambios de conocimientos y ayuda mutua.

Desde aquí, Chile tiene el deber y la oportunidad de ser un actor relevante en el cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo. Para ello, detallo a continuación algunas líneas de trabajo. El orden en el que se presentan no significa que una tenga mayor relevancia que otra, solo distintos actores involucrados.

En primer lugar, Chile tiene la oportunidad de asumir su nuevo rol en la cooperación internacional al desarrollo, impulsando estrategias multiactores de cooperación. Esto significa promover una agenda de sensibilización del valor de las alianzas para el desarrollo; una agenda de disminución de las barreras de cooperación multiactores, tales como barreras tributarias y visados para actores de la cooperación y del voluntariado internacional, y la creación de fondos para iniciativas que integren el partenariado en la cooperación internacional.

En este ámbito, hemos dado unos primeros pasos. AGCI, en conjunto con América Solidaria, Acción Empresas y el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), convocaron a una mesa de diálogo y co-construcción para identificar propuestas que potencien la colaboración multiactores para el desarrollo sostenible. Pensar y construir desde los distintos actores, el cómo cooperar.

En relación con este punto, fortalecer el rol de AGCI hacia una agencia de cooperación al desarrollo moderna, significa abrir un espacio a la innovación al interior de la Agencia, fortalecer las competencias de sus equipos de trabajo y contar con recursos propios para la agenda de cooperación, la sistematización de experiencias y generación de conocimiento, institucionalizando modelos exitosos.

En esta misma línea, necesitamos también avanzar en la coordinación que llevamos adelante con otros países, en materias tales como los sistemas tributarios. Al comienzo de este artículo, citaba a Bárcena y Byanyima sobre los datos de desigualdad continental. Las mismas autoras proponen maneras de reducir la desigualdad en el continente, y esto no solo significa un esfuerzo local en materia de recaudación fiscal, sino que también interpela directamente a esfuerzos concertados de manera internacional.

“Los gobiernos deben implementar sistemas tributarios más progresistas en sus respectivos territorios y fortalecer la cooperación mundial y regional para evitar una competencia perversa entre naciones en el ámbito tributario”, promueven las autoras, y piden a los países “trabajar conjuntamente bajo los auspicios de las Naciones Unidas para reformar el sistema tributario internacional, de modo que las empresas multinacionales y los ricos no puedan aprovechar las lagunas de la legislación tributaria ni esconder

sus riquezas en paraísos fiscales, con objeto de evitar pagar sus impuestos” (Bárcena y Byanyima, 2016).

Un segundo ámbito de acción tiene que ver con el fortalecimiento de la sociedad civil, tanto en Chile como en redes internacionales y en los países en los que el nuestro coopera. Democracias sanas y fuertes son aquellas donde las organizaciones de la sociedad civil tienen la capacidad y el espacio para representar y crecer.

Tal como se acordó en la Asamblea General del Foro Abierto en Estambul (2010), a través de los Principios de Estambul para el desarrollo de la efectividad de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), guiando el trabajo y las prácticas de las organizaciones de la sociedad civil, estas son efectivas como actores del desarrollo, cuando respetan y promueven los derechos humanos y la justicia social; incorporan la equidad y la igualdad de género; se centran en el empoderamiento, la apropiación democrática y la participación de todas las personas; promueven la sostenibilidad ambiental; practican la transparencia y la rendición de cuentas; establecen alianzas solidarias y equitativas; crean y comparten conocimientos, y se comprometen con el logro de cambios positivos y sostenibles.

Sin embargo, hoy la sociedad civil encuentra distintas barreras que limitan su crecimiento y actuar en el desarrollo.

“Los actores de la Sociedad Civil se ven sumamente afectados por el entorno en el que operan. Las políticas y prácticas de los gobiernos afectan y determinan la capacidad de las OSC de participar en el desarrollo. Por ello, el progreso a la hora de lograr los Principios de Estambul en las prácticas de las OSC depende, en gran medida, de la habilitación de políticas, leyes y normas gubernamentales coherentes con los Principios de Estambul” (CSO Partnership, 2017).

Algunas líneas que favorecen su fortalecimiento tienen que ver con el reconocimiento del rol de la sociedad civil como actor del desarrollo, instando a los organismos públicos a consultar y fomentar la participación del sector en la generación y desarrollo de estrategias y políticas en sus líneas de *expertise*. Esto fuerza también a las OSC a replantearse



su rol en este engranaje, para responder y ser actores relevantes en la disminución de las brechas sociales.

También se requiere impulsar el surgimiento de redes de organizaciones de la sociedad civil, que provoquen procesos de conocimiento compartido y de construcción colaborativa de proyectos para la superación de la pobreza y la garantía de los derechos. Impulsar también la creación de distintas formas de financiamiento que promuevan la labor y la asociatividad, e incentivar las donaciones de privados a estas, mediante leyes de donaciones actualizadas que promuevan la generación de nuevas organizaciones y que permitan también la donación internacional.

Vinculado al fortalecimiento de la sociedad civil, se encuentra el incentivo y la promoción del voluntariado en proyectos de desarrollo y superación de la pobreza. Naciones Unidas reconoce el voluntariado como una forma de apropiación de la Agenda 2030 para el Desarrollo, sin embargo, este reconocimiento no ha logrado siempre materializarse en leyes de voluntariado locales y acuerdos internacionales que lo promuevan. En este sentido, requerimos que cada país cuente con una ley de voluntariado que regule adecuadamente la acción a nivel nacional e internacional, así como acuerdos específicos internacionales que atiendan aspectos de permisos, visados y protección social, entre otros.

En esa misma línea de fomento a la participación y la construcción de tejidos sociales más ricos que favorecen la inclusión, se encuentra la implementación de las agendas de Educación para el Desarrollo y Ciudadanía Global impulsadas por UNESCO, así como el fomento a los espacios de participación, reflexión y propuesta de los jóvenes en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. América Solidaria, junto a la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, y UNICEF, impulsan “Concausa”, iniciativa que busca conocer y difundir propuestas de innovación social que los jóvenes estén desarrollando en sus comunidades, apropiándose de la Agenda 2030.

## ¿DÓNDE COOPERAMOS?

La oportunidad para que Chile sea un actor relevante en el desarrollo está y es hoy. A lo largo del siglo XX y lo que va del presente, el país ha logrado importantes avances en el mejoramiento de la vida de las personas, combatiendo la desnutrición infantil y mortalidad precoz; asegurando el acceso a la educación y venciendo el analfabetismo; además de un esfuerzo importante en la reducción de las desigualdades. Esta evolución ha sido reconocida por la comunidad internacional, en particular por los países de la región, lo que ha impulsado acuerdos de asistencia técnica en línea con el cumplimiento de los ODS 10 y 17 sobre reducción de desigualdades y alianzas para el desarrollo.

Se trata de asistencia en programas como Chile Solidario en países de América Central; Programa Puente en países del Caribe; Uruguay Crece Contigo en base a Chile Crece Contigo; el Sistema de Protección Social en Paraguay, o la asistencia técnica a Guatemala para el fortalecimiento institucional del Ministerio de Desarrollo Social en materia de protección. Tal como en estos casos, hay otras iniciativas e innovaciones sociales a partir de las cuales Chile puede tomar el desafío de compartir, transferir, fortalecer y construir conocimiento y capacidades en reducción de desigualdades.

Por supuesto que un camino articulado abre interrogantes no solo para los organismos del Estado, sino para todos los actores propuestos en el modelo hexagonal para la cooperación al desarrollo, sociedad civil incluida. Se trata de comprender bien la cooperación internacional al desarrollo, entender sus procesos, monitorear avances, observar cambios. ¿Dónde cooperamos? ¿Con qué países? ¿Qué prácticas han resultado exitosas? ¿Por qué? La academia puede aportar apoyando el proceso de generación de conocimiento para que aprendamos del camino recorrido y de experiencias entre otros países.

“Podemos ser la primera generación en acabar con la pobreza global y la última generación en prevenir las peores consecuencias del calentamiento antes de que sea demasiado tarde”, dijo –en la antesala del lanzamiento de la Agenda 2030 de Desarrollo– el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon. Si no nos tomamos en serio esta interpelación y rompemos las barreras que hoy tenemos con otros

países para hacer lo que debemos hacer, los que vienen nos cobrarán la palabra. ¿Qué hicimos ante este llamado urgente?

### *Bibliografía*

- Baranda, B. (2016). Una escuela llamada Chile. Revista Qué Pasa. Disponible en <http://www.quepasa.cl/articulo/opinion-posteos/2016/03/una-escuela-llamada-chile.shtml/>
- Bárcena, A. (2017). En Martínez, R. (ed.). Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/4/S1700367\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/4/S1700367_es.pdf)
- Bárcena, A. y Byanyima, W. (2016). América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo ¿Cómo solucionarlo? Disponible en <https://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>
- Banco Mundial, OIT (2017). A shared mission for universal social protection. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53992>
- Cepal (2013). Panorama Social. Pobreza infantil en América Latina y El Caribe. Disponible en <http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/introduccion/PanoramaSocial2013-capituloII.pdf>
- Consejo Económico y Social - ONU (2015). Observaciones finales cuarto informe periódico de Chile. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6Q5mlBEDzFEovLCuW%2bALqOml1btoJd-4YxREVF2VLpsynzEQ14MrIM81mGrQY8i6Ffm4Xu53oEyZ9iXXvgu%-2fuulQCVPaTThiVh8Lj2INqlOCWrfwuL3PuElm%2bZhxX>
- CSO Partnership (2017). Rompiendo esquemas y echando raíces. Los principios de Estambul. Disponible en: <http://csopartnership.org/rompiendo-esquemas-y-echando-raices-los-principios-de-estambul-7/>
- Guichuri, W. (2015). América Latina: la región con más agua, la más castigada por la sed. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0717-75182014000200008](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-75182014000200008)
- Jensen, S.; Corkery, A. & Donald, K. (2015). Haciendo realidad los derechos humanos a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos. Disponible en: [https://www.humanrights.dk/files/media/billeder/udgivelser/nhri\\_briefing\\_paper\\_spanish.pdf](https://www.humanrights.dk/files/media/billeder/udgivelser/nhri_briefing_paper_spanish.pdf)
- Mönckeberg, F. (2014). Desnutrición infantil y daño del capital humano, en Revista Chilena de Nutrición. Vol.41 no.2 Santiago. Disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0717-75182014000200008](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-75182014000200008)
- OIT (2011). Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social. Disponible

- en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_176521.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf)
- ONU (2015). Podemos ser la primera generación en acabar con la pobreza. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=32959#.WiV020ribIU>
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Unicef (2016). Estado Mundial de la Infancia. Disponible en: [https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF\\_SOWC\\_2016\\_Spanish.pdf](https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_SOWC_2016_Spanish.pdf)
- Unicef (2008). El saneamiento es vital para la salud. Disponible en: [https://www.unicef.org/lac/1.\\_Vital\\_para\\_la\\_Salud.pdf](https://www.unicef.org/lac/1._Vital_para_la_Salud.pdf)
- US Census (2014). Poverty data tables. Disponible en: <https://www.census.gov/topics/income-poverty/poverty/data/tables.html>



# CHILE EN EL ECOSOC\*

*Sergio Toro Mendoza\*\**

## I.- INTRODUCCIÓN

El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) formó parte de la arquitectura del proyecto de constitución que reconoció el vínculo conceptual entre la paz, la seguridad y el bienestar económico para la nueva organización internacional, surgido de las reuniones de Dumbarton Oaks, llevadas a cabo en el año 1944.

Originalmente, estaba destinado a ser un órgano subsidiario de la Asamblea General, pero las negociaciones sobre la Carta en la conferencia de San Francisco lo elevaron a la categoría de órgano principal de la ONU. Está integrado por 54 Estados miembros.

En su origen, el ECOSOC tenía amplias competencias en los asuntos económicos y sociales. A poco andar, se sumaron mandatos en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, así como en temas de ayuda humanitaria. Más recientemente (2015), se asignó al ECOSOC un mandato claro en el seguimiento y revisión de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible, lo que incluye la dimensión medioambiental. Por lo tanto, es responsable de la orientación y coordinación de las actividades vinculadas a dichas materias dentro del Sistema de Naciones Unidas<sup>1</sup>. Para ello ha creado una red de órganos subsidiarios que tienen fundamentalmente a su cargo temas especializados. Los órganos subsidiarios del Consejo están divididos en:

---

\* La versión final de este artículo contó con la colaboración de los Embajadores Cristian Maquieira, Pedro Oyarce y Juan Somavía.

\*\* Consejero del Servicio Exterior de Chile, Diplomático.

1 Rosenthal, G. (2008). "The Economic and Social Council". Oxford Handbook on the United Nations. Oxford University Press.

- Comisiones regionales, entre ellas la CEPAL.
- Comisiones Orgánicas.
- Comités Permanentes.
- Órganos de expertos integrados por especialistas gubernamentales.
- Órganos de expertos integrados por miembros que ejercen sus funciones a título personal.

En total suman más de 30, lo que transforma al “Sistema del ECOSOC” en el órgano más grande y complejo de las Naciones Unidas.

Más allá de las limitantes políticas, que son de responsabilidad de los gobiernos, el ECOSOC ha sido una pieza fundamental para darle una dinámica particular al sistema multilateral en el campo económico y social, porque ha abierto un espacio para la acción de múltiples actores que han sido y, ciertamente, serán indispensables para reforzar la eficacia y legitimidad del sistema. Es el foro más relevante de la estructura de Naciones Unidas para tratar este tipo de problemas y situaciones, que se han planteado en todas las regiones del mundo y las cuales deben abordarse desde una perspectiva integral.

Desde la creación de la ONU, Chile comprendió la importancia fundamental que jugaría el ECOSOC en la promoción del desarrollo económico y social y de los derechos humanos en el futuro, y le otorgó un rango prioritario en su Política Exterior.

Un ejemplo de ello es que durante la administración del Presidente Eduardo Frei Montalva, el Canciller Gabriel Valdés privilegió la acción de Chile en este órgano, favoreciendo y renunciando a postular al Consejo de Seguridad en un momento en que el país gozaba de gran prestigio internacional<sup>2</sup>.

Junto a su participación en operaciones de paz e iniciativas políticas, Chile ejerció sus responsabilidades en materia de mantención de la paz y la seguridad internacionales, principalmente desde el polo del

---

2 Conversación con el entonces Representante Permanente Alterno de Chile ante la ONU, Embajador Fernando Zegers.

desarrollo económico y social en el ECOSOC, lo que ha perdurado en la vasta acción multilateral de nuestro país en materia de desarrollo.

Este enfoque visionario, el carácter integrado de la paz y el desarrollo, ha contribuido a clarificar y reforzar dicho vínculo, el cual forma parte del espíritu fundacional de la Carta y hoy es parte de conceptos centrales de la agenda internacional.

Chile ha sido once veces miembro del Consejo. Ha ocupado la presidencia en cuatro ocasiones: en 1950 y 1951 bajo la conducción del Embajador Hernán Santa Cruz, y luego en 1993 y 1998, el Embajador Juan Somavía. En los años previos a dirigir el ECOSOC, también ejerció la vicepresidencia del órgano en 1947 y 1948 y en 1991, 1992 y 1997, respectivamente. Además, en 1992, el Representante chileno ejerció como *acting president*.

En el ejercicio de sus funciones liderando el Consejo Económico y Social, estos diplomáticos chilenos tuvieron un desempeño muy destacado, con iniciativas y propuestas que contribuyeron a cambiar la conducta de los Estados en materias de desarrollo económico y social, y en derechos humanos. Por lo mismo, el presente trabajo da prioridad a los éxitos obtenidos.

El Embajador Hernán Santa Cruz fue el primer Representante Permanente de Chile ante Naciones Unidas. Asumió estas funciones en 1947, en plena etapa del *big bang* del multilateralismo moderno, que dio inicio a una expansión sin precedentes de los organismos internacionales, en especial el llamado “Sistema de Naciones Unidas”.

Es interesante recordar su visión respecto de la función de Naciones Unidas, la cual no solo debía ocuparse de la ayuda hacia las “zonas devastadas por la guerra” (Europa, Asia y África), sino que también a contribuir en la promoción de “niveles de vida más elevado” en todas las regiones del mundo. De esa manera, se implementaba una obligación de asistencia internacional, asumida por los Estados miembros, en el marco de los artículos 55 y 56 de la Carta.

En base a lo anterior, se llevaron a cabo las negociaciones, no desprovistas de complejidades, que tendrían como resultado la creación de la CEPAL. También propuso los primeros Programas de Asistencia hacia los “países insuficientemente desarrollados” (hoy países en desarrollo), que con el transcurso del tiempo condujeron a la creación del Progra-



ma de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), consolidando el llamado “pilar de desarrollo” de Naciones Unidas y anticipando, al mismo tiempo, el proceso sobre “financiamiento para el desarrollo” (FfD, por sus siglas en inglés).

Por su parte, durante la Presidencia del ECOSOC de Juan Somavía, este propuso el concepto de la seguridad de las personas y su centralidad en las políticas públicas, que se apartaba de la arraigada “seguridad nacional”. Tenía por objetivo ampliar el concepto tradicional para incluir la seguridad de las personas y todas aquellas políticas y prestaciones sociales que redujeron sus niveles de inseguridad, partiendo por un empleo decente. La fuerza de este concepto produjo una creciente aceptación colectiva lo que, unido a una hábil acción multilateral realizada, se tradujo en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995.

Así, en una época que privilegiaba los temas económicos, y donde la protección del medio ambiente luchaba por incorporarse a la agenda internacional, se logró insertar el elemento “social”, donde el ser humano es el factor central. Veinte años después, este concepto se transformaría en la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con un reconocimiento explícito a los resultados de la Cumbre de Desarrollo Social de 1995, los cuales se expresan transversalmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Durante el ejercicio de la presidencia del ECOSOC por el Embajador Juan Somavía, se institucionalizó el diálogo de alto nivel que celebra el ECOSOC con las instituciones de Bretton Woods y se priorizó el seguimiento integrado y coordinado de las grandes Conferencias y Cumbres de Naciones Unidas en las “esferas económicas, sociales y conexas”.

En aquel entonces, el ECOSOC establecía una relación solo con las “esferas económicas y sociales”, pero gradualmente comenzaría a incorporar mandatos en el ámbito “del medio ambiente”, para luego –en Río+20 (2012)– obtener el reconocimiento formal: “como órgano principal, encargado del seguimiento integrado y coordinado de las decisiones adoptadas en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, en las esferas económica, social y ambiental, y conexas”.

Lo interesante es observar cómo la diplomacia chilena hizo contribuciones que han perdurado en el sistema multilateral.

## II.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ECOSOC

Una vez terminada la II Guerra Mundial, el objetivo primario fue asegurar la paz y seguridad mediante la creación de un “sistema de seguridad general”, integrado por “países amantes de la paz”. Esta fue la visión plasmada en la “Declaración por las Naciones Unidas”<sup>3</sup>.

En esta época, los temas sobre desarrollo se limitaban a los ámbitos sociales y económicos, así como a derechos humanos, aunque relegados a un distante segundo o tercer plano. Las Conversaciones de Dumbarton Oaks representaron un punto de inflexión en la historia de Naciones Unidas. Realizadas en Washington DC, entre agosto y octubre de 1944<sup>4</sup>, estas contaron solo con la participación de las cuatro potencias predominantes de la época (Estados Unidos, Francia, Reino Unido y la URSS), con el fin de redactar el primer borrador de la “Carta de Naciones Unidas”.

Luego de meses de consultas, la propuesta para el Capítulo I, párrafo 1, señalaba que el propósito de la organización sería “mantener la paz y seguridad internacionales”. El párrafo 3 recoge el vínculo entre la paz y la seguridad internacionales con el bienestar económico, al establecer como función de la Organización “realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social o humanitario”<sup>5</sup>.

Si bien, el borrador de Dumbarton Oaks (que fue el que sirvió como documento base de las negociaciones en la Conferencia de San Francisco), contemplaba la creación de un ECOSOC, con 18 miembros, no le confería la calidad de órgano principal<sup>6</sup>.

---

3 Firmada por representantes de 26 países, el 1º de enero de 1942. El nombre de esta Declaración fue sugerido por el Presidente Franklin D. Roosevelt y más tarde sería el nombre adoptado por la nueva “organización de seguridad general”.

4 Entre el 21 de agosto y el 29 de septiembre, los representantes de EE.UU. y Reino Unido se reunieron con los representantes de la URSS. Posteriormente, entre el 29 de septiembre y el 7 de octubre, lo hicieron con los representantes de China.

5 Redacción actual: “Nro. 3: Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. No hay mención al “medio ambiente”.

6 En el borrador figuraban solamente como órganos principales: Asamblea General, Consejo de Seguridad, Corte Internacional de Justicia y Secretaría.

Al comenzar la Conferencia, en abril de 1945, los países en desarrollo, entre ellos Chile, hicieron notar la necesidad de elevar al ECOSOC a la categoría de órgano principal de Naciones Unidas<sup>7</sup>. El Comité II/3 recomendó, por unanimidad, este cambio, señalando que “la cooperación internacional en materias económicas y sociales era de la más alta importancia para el éxito de Naciones Unidas”<sup>8</sup>.

De esta forma, el ECOSOC, que no existía como “órgano principal” ni en Dumbarton Oaks ni al comenzar la Conferencia de San Francisco, pasó a tener dicha categoría<sup>9</sup>. Hoy se dice, en la jerga de Naciones Unidas, que el ECOSOC es un “*Charter-based organ*”.

### III.- ECOSOC Y SUS FUNCIONES

#### *Funciones del ECOSOC*

El Capítulo IX de la Carta contiene los mandatos (competencias) de Naciones Unidas en materia de “Cooperación Internacional Económica y Social” y le asigna al ECOSOC diversas funciones.

Principal entre ellas está el análisis de diversos temas a través de estudios e informes; la promoción y formulación de políticas por medio de recomendaciones. También tiene funciones normativas, como es la preparación de proyectos de convenciones. Estas tareas las lleva a cabo empleando diversos medios, entre ellos, la convocatoria de conferencias.

Por otra parte, los artículos 57, 58, 63 y 64 de la Carta, le asignan al Consejo la coordinación de las actividades de las agencias especializadas, con miras a mejorar la coherencia en las tareas del sistema de la ONU en su conjunto. Esa labor se ejecuta en consultas con las agencias y haciendo recomendaciones a la Asamblea General.

---

7 El Comité II/4 realizó igual recomendación respecto del Consejo Fiduciario, la que también fue aprobada.

8 Anuario de Naciones Unidas 1947, página 28.

9 El Comité II/3 fue más allá y propuso dos modificaciones adicionales: a) incluyó al mandato el promover “un nivel de vida más alto, pleno empleo y condiciones para el progreso económico y social, y desarrollo”, y b) rechazó las enmiendas destinadas a conceder un “asiento permanente” a los P-5 o crear, como requisito para la membresía en el ECOSOC, la “importancia económica o social del país respectivo”.

El artículo 66 permite a los Estados proponer tareas al ECOSOC compatibles con su mandato. Una de las más importantes es la de relacionarse con las organizaciones no gubernamentales, pues constituye la “puerta de ingreso” de estas a las Naciones Unidas.

El artículo 71 de la Carta sostiene: “El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo”.

En el transcurso del tiempo, ello le ha permitido a éste acoger un amplio espectro de entidades no gubernamentales<sup>10</sup>, incluido el sector empresarial<sup>11</sup>.

### *Enfoque de 1945: ¿reconstrucción o desarrollo?*

Al finalizar la II Guerra Mundial, la prioridad de Naciones Unidas era la paz y seguridad internacionales, una temática donde las grandes potencias tenían y siguen teniendo ventajas comparativas, derivadas de su membresía permanente en el Consejo de Seguridad y su poder de veto.

En un segundo nivel se encontraba la iniciativa de dar un impulso global a los Derechos Humanos, mediante una Declaración o Convención Universal, lo que ocurrió con la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948<sup>12</sup>.

En un tercer nivel existía la necesidad de avanzar en la “reconstrucción de las zonas devastadas por la guerra”. Esta tarea implicaba la movilización de recursos hacia las regiones afectadas por el conflicto bélico, principalmente Europa, Africa, Medio Oriente y Asia. Siguiendo esta *rationale*, las labores de “reconstrucción” fueron encomendadas

10 Hoy hay 10 millones de ONG's a nivel global, de las cuales 4.507 tienen un estado consultivo en el ECOSOC. Rudd, Kevin (2016), “ONU 2030: Reconstrucción del Orden en un Mundo Fragmentado”, Informe del Presidente de la Comisión Independiente sobre el Multilateralismo.

11 Rosenthal, G. (2008). “The Economic and Social Council”. Oxford Handbook on the United Nations. Oxford University Press.

12 De hecho, al crearse el ECOSOC, se crearon también seis Comisiones Funcionales bajo su dependencia, una de las cuales era la Comisión de Derechos Humanos, que sostendría dicha calidad hasta su reemplazo por el Consejo de Derechos Humanos en 2006, con sede en Ginebra. Las otras cinco Comisiones Funcionales originales de 1946 fueron: 1) Comisión de Estadística; 2) Comisión de Población, más tarde llamada de Población y Desarrollo; 3) Comisión de Desarrollo Social; 4) Comisión sobre el Estatus de la Mujer, y 5) Comisión de Estupefacientes.

por la Asamblea General al ECOSOC, creándose al efecto la Subcomisión Temporal para la “Reconstrucción Económica de las Áreas Devastadas”. La recomendación de la Asamblea General al ECOSOC fue “la pronta y favorable creación de una Comisión Económica para Europa y otra para Asia y el Lejano Oriente”. Con un mandato temporal, el ECOSOC, mediante la resolución 37(IV), creó estas Comisiones Económicas Regionales en su cuarto período de sesiones<sup>13</sup> (28 de febrero al 29 de marzo de 1947). Paralelamente, Naciones Unidas hizo un llamado al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento<sup>14</sup> (BIRF) para que colaborara en la tarea de reconstrucción de las zonas devastadas.

En consecuencia, el concepto de desarrollo previsto en la Carta fue acotado a la reconstrucción de las “zonas devastadas por la guerra”.

### *Quiebre del enfoque – Creación de la CEPAL*

Hernán Santa Cruz declara, como testimonio, que su experiencia en la cuarta sesión del ECOSOC (febrero-marzo de 1947): “me hizo sentir que ese mundo –manejado por las grandes potencias– vivía otras preocupaciones, lo que era explicable, y que a América Latina la miraban como una región afortunada”<sup>15</sup>.

En su parecer, en América Latina también existían “zonas devastadas”, no por la guerra, sino por la pobreza y la privación. Concluye que “el verdadero papel de los latinoamericanos en Naciones Unidas era llamar la atención sobre estos hechos y luchar para que nuestra región se beneficiara también de la cooperación internacional”<sup>16</sup>.

La creación de las Comisiones Económicas para Europa y para Asia y el Lejano Oriente, así como la prioridad otorgada a las regiones devastadas por la guerra, motivaron a Hernán Santa Cruz a reevaluar la acción de Chile en Naciones Unidas.

13 Es en la cuarta sesión del ECOSOC cuando Hernán Santa Cruz fue elegido Vicepresidente, al dejar dicho cargo el representante de Perú, Arca Parró.

14 Creado en 1944 para la reconstrucción de Europa y Japón. Hoy es una de las cinco instituciones que componen el llamado “Grupo del Banco Mundial”.

15 Santa Cruz, H. (1984). “Cooperar o Perecer. El Dilema de la Comunidad Mundial”, 1941-1960, los años de la creación. GEL, página 128.

16 Ídem, páginas 128 y 129.

El 12 de julio de 1947, antes de iniciarse el quinto período de sesiones del ECOSOC (19 julio al 17 agosto de 1947), solicitó la inclusión de un nuevo punto de agenda: “la creación de una Comisión Económica para América Latina”.

La creación de la CEPAL está sustanciada con detalles en las memorias de Hernán Santa Cruz, “Cooperar o Perecer. El Dilema de la Comunidad Mundial”, y en una publicación especial de la propia CEPAL<sup>17</sup>.

Los argumentos esgrimidos para su creación fueron muy distintos a los que dieron origen a las Comisiones Económicas Regionales para Europa y para el Asia y Lejano Oriente. La propuesta conceptual de Santa Cruz significó un cambio de paradigma respecto del mandato de Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo.

Según su análisis, existía un compromiso en la Carta de Naciones Unidas y una obligación de sus Estados miembros para que, conjunta o separadamente, se ayudara a los países a obtener “niveles de vida más elevados, pleno empleo, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social” (art. 55), a través de la cooperación internacional (art. 56).

Argumentó que los países de América Latina, si bien no habían experimentado los horrores del conflicto bélico, vivían en condiciones similares a las existentes en las zonas de guerra. Y agregó un dato que pareció desconocido para los miembros del Consejo: “la contribución decisiva hecha por América Latina a la victoria de los aliados al proveerlos de petróleo, cobre y otros minerales, azúcar, café, algodón, lana, nitratos, etc., a precios congelados a bajos niveles, en tanto las manufacturas, incluyendo los bienes de capital que no se pudieron adquirir durante el período bélico, alcanzaban, en 1947, precios cada día más alto”<sup>18</sup>.

Luego de una intensa actividad multilateral, la CEPAL fue creada en el sexto período de sesiones del ECOSOC (2 de febrero al 11 de

---

17 Santa Cruz, H. (1985). “CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina”. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL.

18 Santa Cruz, H. Op. cit., página 147. Este patrón económico -que se extiende en mayor o menor medida hasta nuestros días-, daría espacio para que más tarde Raúl Prébisch postulara la teoría sobre el “centro y la periferia”, precisamente desde la CEPAL.

marzo de 1948), específicamente el 25 de febrero de 1948, mediante la resolución 196 (V), que fue aprobada por 14 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones (Bielorrusia, Canadá, EE.UU. y la URSS).

En la misma resolución se fijó la ciudad de Santiago como sede de la Comisión, y se llamó a realizar su primera sesión en el primer semestre de 1948, lo que ocurrió entre el 7 y 25 de junio.

### *Se consolida el pilar de desarrollo de Naciones Unidas*

Hay cuatro elementos adicionales que se deben mencionar y que vienen a corroborar el naciente “pilar de desarrollo de Naciones Unidas”<sup>19</sup>, en 1948. Se trata de tres resoluciones adoptadas por la Asamblea General y la Declaración del Presidente Harry S. Truman:

**a) Resolución 198 (III) sobre Desarrollo Económico de los Países Insuficientemente Desarrollados:** En su párrafo operativo 1 instruye al ECOSOC a que examine “urgentemente el problema económico de los países insuficientemente desarrollados, en todos sus aspectos...” Además, en su párrafo operativo 2 recuerda el art. 55 de la Carta al señalar: “compromiso de los Estados miembros, conjunta o separadamente, a favorecer los mayores niveles de vida” y, en un párrafo operativo, llama al BIRF a conceder créditos a los países insuficientemente desarrollados<sup>20</sup>.

**b) Resolución 200 (III) sobre Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico:** Esta propuesta nació en la Segunda Comisión, presidida por el Embajador Hernán Santa Cruz. Fue presentada por Chile, en conjunto con Birmania (hoy Myanmar), Egipto y Perú, y consistía en becas para expertos y técnicos. Fue resistida por los países en desarrollo, los cuales señalaron que no era necesario crear ningún programa de

---

19 Tradicionalmente, se señala que el Sistema de Naciones Unidas tiene 3 pilares: el pilar de paz y seguridad (Consejo de Seguridad), el pilar de Derechos Humanos (Consejo de Derechos Humanos) y el pilar de desarrollo, hoy “desarrollo sostenible” (Consejo Económico y Social).

20 En esa época ya se había desatado la discusión sobre la preferencia del BIRF en los préstamos concedidos a países de Europa Occidental.

asistencia, sino que la prioridad eran las “zonas devastadas por la guerra”. A pesar de esto, se aprobó en la Comisión y en el Plenario, en diciembre de 1948. Posteriormente, el 4 de marzo de 1949, el ECOSOC examinaría el primer informe del Secretario General sobre las disposiciones de la Resolución 200 (III), adoptando la Resolución 180 (VIII) sobre “Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico”<sup>21</sup>, que solicitó al Secretario General de Naciones Unidas (SG) preparar y presentar a la novena sesión del ECOSOC un “vasto plan” para la formulación de un programa cooperativo “ampliado” de asistencia técnica para el desarrollo económico, métodos para financiar dicho programa y procedimientos para coordinar la planificación y la ejecución del mismo<sup>22</sup>.

c) **El Punto 4:** En su discurso, conocido como “Programa de Cuatro Puntos”, al asumir su segundo mandato, el 20 de enero de 1949, el Presidente de EE.UU., Harry S. Truman, sostuvo lo siguiente: en el punto 1 reiteraba el compromiso de EE.UU. con Naciones Unidas. El punto 2 replicaba el compromiso con los programas de recuperación económica. El punto 3 aludía al nuevo sistema de defensa colectiva y de seguridad internacional. Y el punto 4 era una declaración sobre cooperación internacional con países subdesarrollados: “Debemos iniciar un programa audaz que permita que los beneficios de nuestro progreso científico e industrial estén disponibles para el mejoramiento y crecimiento de las áreas subdesarrolladas”.

El punto 4 implicaba un cambio sustancial en el paradigma de la cooperación internacional de aquella época y vino a reforzar las resoluciones 198 (III) y 200 (III), que habían sido

---

21 Ver Informe del ECOSOC período 30 de agosto de 1948 al 15 de agosto de 1949 (A/972), página 15 y siguientes.

22 El “vasto plan” daría vida al “Programa Ampliado de Asistencia Técnica”, que se analiza a continuación: los “métodos para financiar dicho programa” serían el origen de una de las líneas de trabajo más efectivas y hermosas de Naciones Unidas, como es lo que se conoce como “proceso de financiamiento para el desarrollo” (FfD).



apoyadas y propuestas por Chile, respectivamente, por lo que la posición nacional en Naciones Unidas se vio reforzada.

**d) El Programa Ampliado de Asistencia Técnica:** El Secretario General presentó a la novena sesión del ECOSOC (5 de julio al 15 de agosto de 1949), su propuesta de “Programa Cooperativo Ampliado de Asistencia Técnica”.

El ECOSOC decidió encomendarle al Comité Económico, conducido por el Embajador Hernán Santa Cruz en su calidad de Vicepresidente, que estudiara la propuesta e hiciera recomendaciones.

Los trabajos del Comité Económico resultaron en la resolución 222 (IX), que era una resolución “ómnibus”, que incluía todas las resoluciones propuestas por el Comité en esta materia. Se destacan las secciones A y D:

- La Sección A crea el “Programa Ampliado de Asistencia Técnica para los países insuficientemente desarrollados” y establece una distribución de las contribuciones voluntarias (OP9 C)<sup>23</sup> a partir de un fondo mínimo de US\$ 10 millones. Además, decidió convocar a una “Conferencia de Asistencia Técnica” en el año 1950 (OP12).

- La Sección D se refiere a los “Métodos para financiar el desarrollo de los Países Insuficientemente Desarrollados” y llama a celebrar un debate amplio en la sesión siguiente, sobre las medidas necesarias para destrabar las inversiones de capital de fuentes interna o extranjeras. Se solicitan, además, cuatro estudios al Secretario General que marcarán el curso de las discusiones en las siguientes del ECOSOC.

Al iniciarse la Cuarta Asamblea General (1949), el Embajador Santa Cruz fue elegido, por tercera vez, presidente de la Segunda Comisión.

---

23 Esta distribución fue decidida por el propio Embajador Hernán Santa Cruz, a falta de acuerdo entre los países y en su calidad de Presidente del Comité Económico. La distribución fue: 23% para Naciones Unidas; 29% FAO; 22% OMS; 14% UNESCO; 11% OIT; y 1% OACI.

La Asamblea General aprobó la resolución 304 (IV) sobre la recomendación del ECOSOC (Res. 222 IX citada supra).

Cabe mencionar que la Resolución 2029 (XX) de la Asamblea General, del 22 de noviembre de 1965, fusionó el Programa Ampliado de Asistencia Técnica con el Fondo Especial de Naciones Unidas, establecido en 1961, naciendo así el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

### *Nuevas Funciones: Agenda 2030*

El ECOSOC no fue concebido con un mandato en asuntos medioambientales. Este tema elevó su perfil a comienzos de los años '70, instalando a nivel de Naciones Unidas con la realización de la Cumbre de la Tierra, en 1992.

A partir de ese año, se estrecharían los lazos entre el ECOSOC y la temática del medio ambiente, la cual se consagraría con la creación de una Comisión de Desarrollo Sostenible en 1993.

La Conferencia de la ONU sobre Desarrollo Sostenible de 2012, conocida como “Río+20”, reconoció al ECOSOC en el párrafo 83 de su declaración “El Mundo que Queremos” como “órgano principal, encargado del seguimiento integrado y coordinado de las decisiones adoptadas en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica, social y ambiental, y esferas conexas”. Este párrafo constituye una modificación informal de la Carta, ya que amplía las competencias del ECOSOC hacia la “esfera ambiental” y tiene su origen en decisiones tomadas en el ECOSOC en 1998, bajo la presidencia de Chile.

Establecería, además, que el ECOSOC, a través de la organización del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, tendría un rol clave en el seguimiento y revisión a nivel global de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible (septiembre de 2015), lo que fue confirmado por dicho documento.

#### IV.- PRESIDENCIAS DE CHILE DEL ECOSOC: 1950 Y 1951

Tal como Hernán Santa Cruz lo señala en su libro: “entre 1950 y 1953, las actividades económico-sociales del Consejo encargado de esas tareas y de la Asamblea General... se concentraron en el financiamiento del desarrollo económico y en las medidas para asegurar el pleno empleo”<sup>24</sup>.

##### *Ambiente Internacional*

Hacia principios de los años ‘50, el escenario internacional de la época había mutado significativamente. El “espíritu de San Francisco” comenzaba a mostrar grietas. La Guerra Fría empezaba a aparecer en toda su dimensión.

La China de Mao Zedong, la República Popular China, había sido fundada el 1° de octubre de 1949 y contaba con el pleno apoyo de la URSS. La República de China, al mando de Chiang-kai-sek, se había replegado a la isla de Formosa, hoy Taiwán.

La beligerancia ideológica entre Estados Unidos y la URSS se expandía por el mundo. En la ONU, esta contienda se manifestaba en constantes rechazos de parte de la Unión Soviética postulaciones de nuevos miembros. Uno de estos rechazos, que tuvo una trascendencia mayor, fue el de la China comunista pues condujo al abandono temporal del Consejo por parte de la URSS, lo que permitió que se aprobara por 14 votos a favor la resolución 84, autorizando el uso de la fuerza en Corea. Además, meses después, una propuesta de ampliación de la membresía del Consejo de Seguridad hecha por los países en desarrollo fue condicionada por la Unión Soviética al reemplazo de Taiwán por la República Popular China.

El 25 de junio de 1950, las tropas norcoreanas traspasaron el paralelo 38, dando comienzo así a la Guerra de Corea.

---

24 Hernán Santa Cruz, op. cit., página 357.

### A.- *Primera Presidencia del ECOSOC – 1950*

Al asumir la Presidencia del ECOSOC, el 7 de febrero de 1950, e inaugurándose el undécimo período de sesiones, Hernán Santa Cruz contaba con una experiencia breve e intensa en Naciones Unidas. Desde el inicio de su gestión como Representante Permanente de Chile había ocupado cargos importantes en el ECOSOC y la Asamblea General. Al mismo tiempo, participó como representante de Chile en la Comisión de Derechos Humanos y fue uno de los redactores de la “Declaración Universal de Derechos Humanos”, que fue aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, por de la Asamblea General de Naciones Unidas.

En 1950, Hernán Santa Cruz sería el primer chileno en asumir la Presidencia del ECOSOC, lo que comprendió el décimo (7 febrero al 6 marzo) y undécimo (3 julio al 12 agosto) período de sesiones celebrados en Lake Success, Long Island, Nueva York y Ginebra respectivamente.

Durante la Presidencia de Chile del ECOSOC, en 1950, se pueden registrar los siguientes progresos importantes:

**a) Métodos de financiamiento del desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados:** Este informe fue solicitado por la Resolución 179 (VIII) del Consejo. Bajo la Presidencia de Chile se adoptó la Resolución 294 (XI)<sup>25</sup>, que contenía recomendaciones importantes, entre ellas:

-Que se realizara un estudio anual sobre el financiamiento para el desarrollo de los países insuficientemente desarrollados, vinculando por primera vez los temas de desarrollo, financiamiento y empleo.

-Que los países insuficientemente desarrollados crearan las condiciones para fomentar la participación de capital privado extranjero y que se extendiera el principio de los “préstamos sin condicionales especiales a todos los préstamos al extranjero”.

---

25 Como la resolución hacía mención a los Art. 55 y 56 de la Carta, las delegaciones solicitaron que el SG empleara todos los medios para darle publicidad. Esta fue una solicitud inédita.

b) **Conferencia de Asistencia Técnica:** Esta Conferencia se llevó a cabo en Nueva York, entre el 12 y 14 de junio de 1950. Su convocatoria se basó en la Resolución 222 A (IX), apoyada por la Resolución 304 (IV) de la Asamblea General. La Conferencia tenía por objetivo “determinar el valor total de las contribuciones que habían de aportar los Gobiernos para la ejecución del programa ampliado de asistencia técnica”<sup>26</sup>. El Embajador Hernán Santa Cruz fue elegido Presidente de la Conferencia, por aclamación y el Acta Final, que fue aprobada por unanimidad, contemplaba la misma estructura de la Resolución 200 (III)<sup>27</sup>. El compromiso de los Estados miembros alcanzó los US\$ 20 millones a ser entregados en 1951<sup>28</sup>.

c) **Asistencia a la población civil de Corea:** La Resolución 85 del Consejo de Seguridad (del 31 de julio de 1950) y en virtud del art. 65 de la Carta<sup>29</sup>, solicitó al Secretario General y al ECOSOC, que se proporcionara la ayuda que el Mando Unificado –establecido por la citada Resolución 84– pueda requerir “para dar ayuda y socorro a la población civil de Corea”. El Presidente del ECOSOC<sup>30</sup> propuso, a estos efectos, el borrador de lo que sería la Resolución 323 (XI) –aprobada por unanimidad–, en el cual se decidió “no clausurar el presente período de sesiones al agotar el programa, sino suspenderlo provisionalmente” para supervisar la entrega de ayuda.

---

26 Informe del ECOSOC, página 23.

27 Básicamente, una estructura compuesta por un Comité de Asistencia Técnica (CAT), integrado por todos los miembros del Consejo; una Junta de Asistencia Técnica (JAT), compuesta por representantes de organismos de Naciones Unidas y agencias especializadas; una cuenta especial para las contribuciones y la forma de distribución de las mismas entre los distintos organismos (ver nota a pie de página Nro. 38).

28 Chile comprometió la suma de 5.400.000 pesos chilenos.

29 Artículo 65: El Consejo Económico y Social podrá suministrar información al Consejo de Seguridad y deberá darle la ayuda que este le solicite.

30 Ver el Informe del ECOSOC, páginas 108-109. El Embajador Santa Cruz, al dirigir la sesión, rindió homenaje “a los jóvenes de los Estados Unidos de América que, en nombre de Naciones Unidas, estaban llevando el peso de la lucha con el agresor y dando sus vidas y sangre en la causa común; esos jóvenes han ganado la gratitud de todos los gobiernos y todos los pueblos libres”.

d) **El Consejo debatió dos informes que marcaron las sesiones de 1950:** Los informes “Medidas de carácter nacional e internacional para lograr y mantener el empleo total” y “Medidas para el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados”, ambos elaborados por grupos de expertos nombrados por el SG. El primero, sobre empleo total (que más tarde se llamaría “pleno empleo”), era de mayor interés para los países desarrollados.

e) **Chile ofreció ser sede de la reunión del ECOSOC:** La delegación de Chile propuso a Santiago como la sede del duodécimo período de sesiones del ECOSOC (20 de febrero al 21 de marzo de 1951). Hubo apoyos, abiertos rechazos (Reino Unido) y una mayoría que no contaba con instrucciones<sup>31</sup>. Ante la falta de consenso, se acordó posponer una decisión hasta después de la quinta sesión de la Asamblea General (septiembre de 1950). El Embajador Hernán Santa Cruz convocó a una sesión especial del ECOSOC, en noviembre de 1951, ocasión en que el delegado nacional, Eduardo Frei Montalva, confirmó la invitación del Gobierno de Chile, ofreciendo las seguridades del mejor trato a todas las delegaciones. Ante la ausencia de opiniones contrarias, el Embajador Santa Cruz declaró el consenso sobre la iniciativa “y así fue que, por primera vez en la historia de Naciones Unidas –con excepción de la sesión de 1948 en París–, un órgano principal de Naciones Unidas se reuniría fuera de su sede oficial y, más aún, en un país en desarrollo”<sup>32</sup>.

f) **Seguimiento del Programa Ampliado de Asistencia Técnica:** Por medio de la resolución 200 (III), se conocieron los informes del SG E/1576, en el décimo, y E/1700, en el undécimo período

---

31 Existieron problemas objetivos, como la frase del delegado del Reino Unido: “Santiago estaba muy lejos de Gran Bretaña” y el bloque soviético dominado por la URSS, país con el cual Chile había roto relaciones diplomáticas en 1947.

32 Hernán Santa Cruz, op. cit., página 388. Agrega Santa Cruz que la reunión en Chile fue un buen precedente para la realización de la reunión de UNCTAD en Santiago, entre el 13 de abril y el 21 de mayo de 1972.

de sesiones. En estos informes, el SG describió con detalle las diversas actividades del programa, entre las cuales se registra que “algunos expertos visitaron Chile con el propósito de estudiar los aspectos de la política económica que atañen a problemas de estabilidad económica”.

g) **Abandono de la sala del bloque soviético:** Al comenzar la décima sesión del Consejo, el representante de la URSS, Semyom Tsarapkin, solicitó una moción de orden para objetar la presencia del “representante del grupo del Kuomintang” en la reunión, la que consideró ilegal, defendiendo que los legítimos representantes eran las autoridades de la República Popular China. El Consejo rechazó la posición de la URSS, argumentando que el Consejo carecía de las competencias jurídicas para decidir sobre la legitimidad de un miembro, ya que tal declaración correspondía a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad. Los delegados de la URSS, Checoslovaquia y Polonia, abandonaron la sala, posición que adoptaron también en otros órganos de Naciones Unidas, por lo que no participaron en el ECOSOC durante el año 1950.

### ***B.- Segunda Presidencia del ECOSOC – 1951***

En el año 1951, durante la presidencia de Chile del ECOSOC, se realizaron dos períodos de sesiones: a) el duodécimo, realizado en Santiago de Chile, en lo que sería una reunión histórica para el Consejo, y b) el décimo tercer período en Ginebra. En esta parte nos detendremos, brevemente, en el ambiente internacional imperante, para lo cual nos apoyaremos en la visión del Presidente y en el informe sobre la economía mundial, antes de analizar con mayor detenimiento lo acontecido en cada período de sesiones.

- **Visión del Presidente del Consejo:** En la introducción del Informe del ECOSOC a la Asamblea General del año 1951<sup>33</sup>,

---

33 Informe del ECOSOC A/1884, correspondiente al período comprendido entre el 16 de agosto de 1950 y el 21 de septiembre de 1951.

su Presidente, Embajador Hernán Santa Cruz, incluyó algunas ideas interesantes de citar, ya que ayudan a reconfigurar el ambiente de aquel período.

Santa Cruz expresó que bajo su conducción se habían realizado una serie de ajustes institucionales al Consejo, los que “permitirán un estudio más metódico, racional y concentrado, de las materias que caen bajo su jurisdicción”. Asimismo, destacó que frente al enorme número de problemas existentes, observó que había un desproporcionado crecimiento de la población en relación con la producción de alimentos, y que el 80% de la población mundial vivía al margen de la vida civilizada, frente a lo cual las acciones del Consejo siguen siendo de “proporciones limitadas”.

Respecto de las condiciones políticas, aludió a los signos de división de una incipiente Guerra Fría, al señalar que “una mitad de la humanidad se enfrenta con la otra, en una lucha política e ideológica sin precedentes en sus proyecciones universales”. La cooperación internacional se ve interrumpida “ante el temor de unos de reforzar, material o espiritualmente, a los otros”.

- **Informe sobre economía mundial:** Al iniciarse el duodécimo período de sesiones, en Santiago de Chile, se revisó el Informe Económico Mundial, elaborado por la Secretaría conforme a las resoluciones de la Asamblea General 118 (II)<sup>34</sup> y 406 (V)<sup>35</sup>. Los principales problemas identificados fueron la amenaza de la inflación y una inminente escasez de alimentos. Entre las posibles causas de estos problemas se menciona el rearme militar, debido al conflicto en Corea, y la especulación sobre las materias primas.

---

34 Que recomienda que el Consejo realice un estudio anual sobre “la situación y las tendencias existentes de la economía mundial”.

35 Que solicitó al Consejo que “al examinar la situación económica mundial, en su décimo segundo período de sesiones, conceda particular atención a los cambios que están ocurriendo actualmente en la situación económica internacional”.



El debate durante esta sesión fue intenso e ideológico. La agresión de Corea del Norte había provocado un “rearme militar”, principalmente de los países más avanzados. Este rearme había impulsado una mayor demanda de materias primas para la industria militar y de alimentos, provocando un alza significativa de sus precios, lo que causaba escasez de materias primas, principalmente alimentos.

La combinación del alza inflacionaria en los países más avanzados, la demanda irreal de materias primas y la escasez de alimentos, originaban un desajuste estructural importante que impactaba negativamente en el desarrollo y en la cooperación internacional.

### *Décimo Segundo Período de Sesiones: ECOSOC en Santiago*

El duodécimo período de sesiones del ECOSOC se inauguró el 20 de febrero de 1951, en Santiago de Chile<sup>36</sup>. Hernán Santa Cruz recuerda:

“La idea de trasladar el Consejo a Santiago resultó muy positiva, tuvo gran éxito publicitario dentro y fuera del país... La hospitalidad de nuestro pueblo se mostró en toda su magnitud. El Presidente invitó al Secretario General, Trygve Lie, a una comida en el Palacio Presidencial de Viña del Mar y ofreció un almuerzo a los jefes de las 18 delegaciones, al cual asistieron los representantes soviéticos”<sup>37</sup>.

Durante la sesión en Santiago se pueden destacar los siguientes avances:

- Se examinó el informe anual del FMI, el cual fue presentado al Consejo por el propio Director Gerente. En el informe se señalaba que el alto precio de las materias primas había modificado la posición de los países exportadores de dichos bienes, pero que el aumento de ingresos. Varios países, entre

---

36 En la delegación de Chile participaron los Senadores Eduardo Frei Montalva y Eduardo Cruz-Coke, además de los diputados Hermes Ahumada, Francisco Labbé, Jacobo Schaulson y Serafín Soto. Apoyaron desde la Misión de Chile, Ana Figueroa y Enrique Berstein.

37 Hernán Santa Cruz, op. cit., página 388.

ellos Chile, solicitaron al FMI una política más flexible en materia de préstamos para los países insuficientemente desarrollados y recomendaciones diferentes respecto de la escala inflacionaria, ya que las propuestas tenían por efecto una caída en las inversiones productivas.

- En su Resolución 350 (XII), el Consejo se declaró profundamente conmovido por los documentos y testimonios en materia de “trabajo forzoso”. Se solicita al SG, en conjunto con el Director General de la OIT, que establezcan un Comité Especial sobre Trabajo Forzoso, compuesto por cinco miembros independientes, “calificados por su competencia e imparcialidad”. El mandato para este Comité Especial era estudiar la naturaleza y alcance de los problemas que plantea la existencia de sistemas de trabajo forzoso o “correcional”.
- El Consejo analizó el cumplimiento de su Resolución 323 (XI) sobre la asistencia a la población civil de Corea. En su Resolución 359 (XII), el Consejo tomó nota del informe del SG sobre esta materia y observó con preocupación que muchos países aún no habían contribuido al financiamiento del programa de socorro y rehabilitación de Corea formulado por la Asamblea General, por lo que hizo un llamado a hacer efectiva dicha asistencia.

### *Décimo Tercer Período de Sesiones (Ginebra)*

Bajo la presidencia del Embajador Santa Cruz, esta sesión del Consejo obtuvo algunos progresos significativos. Por ejemplo:

- Por primera vez apareció en el programa de la sesión el tema del “empleo total”, por aplicación de la Resolución 290 (XI). En el debate se recordó que el informe del Grupo de Expertos (E/1986) había concluido que el mejor medio de reducir el desempleo y el empleo insuficiente en los países insuficientemente desarrollados, es a través del desarrollo económico.

- También, por primera vez desde su funcionamiento, se adoptaron importantes decisiones sobre la organización del Consejo. De acuerdo a la Resolución 414 A (XIII) sobre organización y funcionamiento del Consejo y sus Comisiones, se celebrarían dos períodos de sesiones entre 1952 y 1954, tal como se venía realizando a esa fecha. Además, se elaboraría un programa anual de trabajo para el año siguiente, fijándose las fechas en que se discutirían los temas. Se aumentó el número de miembros de la Comisión de Población y de la Comisión sobre Condición Jurídica de la Mujer, y se llamó a tomar en cuenta “una distribución geográfica equitativa”, de acuerdo a lo solicitado por la Asamblea General en sus resoluciones 207 y 208 (III).

- Por unanimidad de los miembros del Consejo, expresada en la Resolución 414 C (XIII), las Comisiones Económicas regionales se mantendrían en funcionamiento por tiempo indefinido.

- Se examinó el informe de la FAO (E/2008) sobre la escasez de alimentos y el hambre, que había sido propuesto por Chile. Se tomó nota que la producción mundial de alimentos había crecido solo un 1% en los últimos 10 años, en tanto la población mundial había experimentado un aumento del 13%. Además, el crecimiento de población se concentraba en las regiones insuficientemente desarrolladas. El Consejo adoptó la Resolución 405 (XIII), en la que anima a la FAO a seguir de cerca este problema y que alerte al Consejo, con la urgencia necesaria, en caso de producirse una escasez de alimentos o situaciones de hambre.

Además, se aceptaron y rechazaron propuestas de diversos países. Entre las rechazadas figuró la solicitud de Chile para incluir un Fondo Especial que pudiera conceder subsidios y préstamos, a largo plazo y a bajo interés, destinados a proyectos “no rentables”, que más tarde sería conocido como

“SUNFED” (Special United Nations Fund for Economic Development, en inglés). Esta propuesta generó mucha resistencia en las instituciones financieras de Bretton Woods, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Con el tiempo, el PNUD se hizo cargo de los objetivos perseguidos a través de SUNFED.

## V.- PRESIDENCIAS DE CHILE 1993 – 1998

El Embajador Somavía fue nombrado Representante Permanente de Chile ante Naciones Unidas, en 1990. Su misión fue parte del proceso de reinserción internacional de Chile.

La caída del Muro de Berlín abrió una etapa de oportunidades para el multilateralismo global y ofreció Chile espacios significativos de acción, asociados a nuestra condición de país abierto. El escenario de las relaciones internacionales, marcado durante décadas por el bipolarismo ideológico, vio emerger nuevos temas y prioridades. Estos, acompañados por la participación de un alto número de nuevos actores, llegando al punto de transformarse en un escenario de características multipolares, que le otorgó una prioridad a la agenda, a la integración económica y a los temas de cooperación al desarrollo.

A principios de los ‘90 se asomaba un mundo en que el repliegue de los temas de seguridad global agregó una mayor apertura de espacios a problemas comunes más amplios y visibles, que reclamaban una acción colectiva urgente. En el ámbito social, los problemas se hicieron más visibles y ya en los ‘90 el fenómeno de la desigualdad y una globalización desequilibrada, comienzan a distinguirse entre los problemas más agudos.

### *Seguridad de las personas: del análisis local al actuar global*

Es interesante observar cómo la diplomacia chilena fue vinculando la inseguridad de las personas a un conjunto de fenómenos sociales agudos, como la pobreza, el desempleo, la desintegración y la exclusión social.

La realidad de aquel momento era que la preeminencia de los mercados y la reducción del gasto social habían resultado en un deterioro sostenido del bienestar social de la población en muchos países, la cual se había visto seriamente restringida o directamente privada de acceso a la salud, educación, empleo, cultura, vivienda y otras prestaciones sociales. Esta situación era una fuente de inseguridad para las personas y menoscababa la estabilidad y paz necesarias para el desarrollo integral.

Aspecto central de este enfoque fue señalar que las fuentes de inseguridad de una nación, no provienen principalmente de las amenazas de cuestiones estratégicas o militares, sino de las serias inseguridades de la gente en su diario vivir. Ello conduce a múltiples formas de tensiones que debilitan la cohesión social interna y la proyección internacional del país. En esta dinámica, fomentada por el Embajador Somavía, fue emergiendo con fuerza la expresión “Seguridad de las Personas”, que más tarde derivó en la “Seguridad Humana”.

En el contraste entre lo “social” y lo “económico”, el Representante de Chile hizo ver que “la humanización de la política obviamente genera aspiraciones. Pero la deshumanización de la economía dice a las personas, mira, ustedes son números, mercados, consumidores, ustedes no son seres humanos. Cuando hablamos de economía, ustedes son agregados. Cuando hablamos de política, ustedes son personas”<sup>38</sup>. Concluía sugiriendo que la calidad de una sociedad se tiene que definir por cómo viven las personas más vulnerables y pobres, y no por el ingreso per cápita, indicador que esconde los niveles reales de pobreza y desigualdad.

Por su parte, en Naciones Unidas el debate sobre la protección del medio ambiente estaba en pleno despliegue con la organización de la Cumbre de la Tierra de 1992. La agenda medioambiental, emergida con fuerza desde la Conferencia de Estocolmo de 1972<sup>39</sup>, insistía en

38 Discurso de Juan Somavía: “La seguridad de las personas: Desde América Latina a Naciones Unidas”, Academia de Paz Internacional, Nueva York, 1992.

39 Se podría señalar que la secuencia histórica de la temática medioambiental a nivel multilateral de NU es la siguiente: Declaración de la Conferencia sobre el Medio Humano, adoptada en Estocolmo el 16 de junio de 1972. Como resultado de esta Conferencia se instauró el Programa del Medio Ambiente de las NU (PNUMA), en 1972, y se creó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, en 1983. En 1987 se publicó el Informe Brundtland: “Nuestro Futuro Común”, dirigido por Gro Harlem Brundtland, ex Primera Ministra de Noruega. Luego se realizó la llamada “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro en 1992, aprobándose los 27 Principios sobre medio ambiente y desarrollo y el programa Agenda 21. En el año 1993 se crea la “Comisión sobre Desarrollo Sostenible” como órgano subsidiario del ECOSOC. En seguimiento de la Cumbre de la Tierra, se celebraron las Conferencias de: Johannesburgo (Río+10) en 2002 y Río de Janeiro (Río+20) en 2012.

el concepto de “desarrollo sostenible” como una forma de combinar los factores económicos y sociales con la protección de la naturaleza. Sin embargo, los temas sociales no aparecían como un todo, sino más bien fraccionados, lo que contribuyó a los debates sobre Derechos Humanos (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 1993), población (Conferencia Mundial de Población y Desarrollo, El Cairo 1994) y los temas relativos a la mujer (Cuarta Conferencia de la Mujer, Beijing 1995)<sup>40</sup>.

Una vez en Nueva York, Somavía expresará los fines y propósitos de su misión de la siguiente forma:

“El desafío fundamental frente a nosotros es poner al ser humano en el corazón de las actividades de Naciones Unidas. Ser relevantes es nuestra responsabilidad: hacer cosas que hagan la diferencia y promuevan ideas, propuestas, proyectos y políticas que sean eficientes y capaces de mejorar la vida de las personas”<sup>41</sup>.

Fueron estos postulados, originados a nivel local, los que más tarde, en el contexto de la reinserción internacional de Chile y en el ejercicio de sus altas funciones en el Sistema de Naciones Unidas, los que el Embajador elevaría a la máxima expresión, mediante la celebración, en 1995, de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

Esta propuesta de Chile, planteada originalmente en el Comité Social del ECOSOC, en mayo de 1991, sobre la base de las reflexiones anteriores, pasó por sucesivas etapas, generando un creciente respaldo que llevó al Consejo, en julio 1992, a proponerle a la Asamblea General la celebración de la Cumbre. La AG procedió a su convocatoria por consenso, construido a partir de un proyecto de resolución con 122 co-patrocinantes en diciembre de ese año.

Probablemente fue la combinación de factores personales, sus propuestas y análisis y la habilidad de sus equipos, lo que llevaron a

---

40 Con anterioridad se habían celebrado las siguientes Conferencias Mundiales sobre la Mujer: México 1985, Copenhague 1980 y Nairobi 1985.

41 Discurso de Juan Somavía: “La compatibilidad política de la eficiencia económica y social”, pronunciado en el Comité Social del ECOSOC, mayo de 1991.

Eveline Jerfkens a definir al Representante de nuestro país como un “idealista pragmático, antes que un ideólogo”<sup>42</sup>.

### *A.- Tercera Presidencia del ECOSOC – 1993*

Cuando Juan Somavía fue elegido Presidente del ECOSOC, el 26 de enero de 1993, en la primera sesión del Consejo de ese año, ya contaba con una reconocida experiencia en Naciones Unidas<sup>43</sup>. Ello, facilitó la evolución que tendría una de las principales iniciativas de Chile: la Cumbre Mundial de Desarrollo Social. Esta le dio un protagonismo al país y permitió reorientar el trabajo de Naciones Unidas.

Es interesante conocer la secuencia que llevo a adoptar la convocatoria de esta Cumbre.

### *Sesión de Alto Nivel de 1993: Cumbre Social 1995*

La Resolución 47/1992, que convocó a la Cumbre, creó un Comité Preparatorio y fijó sus inicios en enero de 1994. Ello tenía por objeto permitir que los órganos e instituciones del Sistema de Naciones Unidas elaboraran e hicieran sus aportes en 1993. En el marco del ECOSOC y con este objeto se reunió la Comisión de Desarrollo Social y otras instancias técnicas. Como consecuencia, el ECOSOC adoptó la decisión 204/93 (del 12 febrero de 1993), en la cual decidió que el Segmento de Alto Nivel de ese año tendría lugar entre el 28 y 30 de junio y llevaría por tema: “La Cumbre Mundial de Desarrollo Social, incluyendo el rol del Sistema de Naciones Unidas en la promoción del desarrollo social”.

Una vez realizado este Segmento, el Presidente del ECOSOC resumiría los principales aspectos, señalando que se había expresado “un decidido y unánime apoyo político”<sup>44</sup> a la Cumbre Social, avalándose

---

42 La cita es de la introducción al libro “People’s Security: globalizing social progres”, Juan Somavía 1999.

43 El Representante Permanente de nuestro país había sido Presidente de la Tercera Comisión (Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales) de la Asamblea General en 1990 y ejerció el cargo de Presidente del Comité Social del ECOSOC, en 1991-1992. Asimismo, fue designado por el Secretario General, en 1992, para realizar las consultas con todos los Estados miembros sobre la posibilidad de convocar a una Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en el año en que se desempeñaba como Vicepresidente del ECOSOC y “Acting President” entre abril y junio.

44 Ver Informe del ECOSOC 1993, páginas 14 a 20.

la idea de llevarla a cabo en marzo de 1995. El mandato era revisar los temas centrales de aumentar el empleo, reducir la pobreza y promover la integración social, teniendo en vista el objetivo de la Carta de “elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”.

Se tomó nota de la “crisis social del decenio de 1990”, la década perdida. Como la propagación de la pobreza y el desempleo conformaban una crisis mundial, también se requería una respuesta colectiva que concediera prioridad al ser humano. Se propuso un “enfoque integrado” de las dimensiones: política, económica, social y medioambiental.

El Presidente adelantó que su visión era obtener como resultado un “programa para el ser humano”, con recomendaciones concretas y prácticas, incluida la cooperación internacional. Postuló que el objetivo de la Carta de “elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”, tenía la potencialidad de convertirse en el eje central de la Conferencia.

Por otra parte, quedó establecido que la responsabilidad principal descansaba en el plano nacional, ya que “no existía ninguna estrategia social ni ningún modelo de desarrollo que pudiera aplicarse a todos los países”. Se insistió en que el empleo debería ser el objetivo central de la inversión social y se reconoció la necesidad de una “ayuda internacional reforzada”, que apoyara los esfuerzos nacionales, “en particular a los países africanos y los menos adelantados”.

Hubo consenso en que “el Sistema de Naciones Unidas era un instrumento esencial para la promoción de un mayor entendimiento y consenso entre las naciones”, ya que poseía ventajas comparativas en el ámbito social, aunque era necesario darle coherencia y unidad de acción. Se consideró que la labor de la OIT sería relevante por su experiencia en materia de empleo y por su enfoque tripartito.

El resumen del Presidente del ECOSOC selló la etapa de evaluación y decisión, y se convirtió en el marco conceptual que guiaría su mandato a la cabeza del Comité Preparatorio de la Cumbre Social.



## *Comisión sobre Desarrollo Sostenible / Comisión de Desarrollo Social*

Durante la Presidencia del ECOSOC en 1993, también tuvo lugar otros hechos relevantes en los que Chile participó activamente. Por razones de espacio, se destaca solamente la creación de la “Comisión sobre Desarrollo Sostenible” (CDS). En efecto, teniendo presente la Resolución 191/47 de la Asamblea General, el Consejo, mediante su Resolución 207/93, procedió a la creación de la “Comisión sobre Desarrollo Sostenible”, con el mandato de dar seguimiento a la “Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, celebrada en Río de Janeiro, en junio de 1992. Cabe recordar que en dicha Conferencia se adoptó la Declaración con 27 Principios<sup>45</sup> y el Programa de Acción llamado “Agenda 21”. Además, en la Resolución Nro. 1 de la Conferencia se recomendó la creación de esta Comisión subsidiaria del ECOSOC.

Tanto la CDS como su Programa de Acción (Agenda 21), dominaron la temática del “desarrollo sostenible” por 20 años, hasta la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en junio de 2012, en Río de Janeiro (conocida como “Río+20”). Fue en esta donde se adoptó el documento: “El Futuro que Queremos”, que significó la eliminación de la CDS y su reemplazo por el “Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible”<sup>46</sup>.

Hay dos aspectos a destacar en el funcionamiento de la CDS:

- 1) En conjunto con la Comisión de Desarrollo Social –cuyo mandato es realizar el seguimiento de las recomendaciones de la Cumbre sobre Desarrollo Social de 1995–, se logró avanzar en las dimensiones medioambiental y social del desarrollo sostenible, facilitando y promoviendo su convergencia con el progreso económico. Esta dinámica reforzaría el concepto de “desarrollo sostenible” como la integración equilibrada de

---

45 Entre ellos el Principio Nro. 7 sobre “Responsabilidades Comunes Pero Diferenciadas”, conocido como “Principio CBDR”.

46 El párrafo 84 señala: “Decidimos establecer un foro político de alto nivel, de carácter intergubernamental y universal, que aproveche los puntos fuertes, las experiencias, los recursos y las modalidades de participación inclusiva de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, y que posteriormente reemplace a la Comisión”.

estas tres dimensiones (social, medioambiental y económica).

2) Con la Comisión sobre Desarrollo Sostenible se institucionalizaron los “grupos principales”<sup>47</sup>, que eran representantes de la sociedad civil, reconocidos como actores claves en la implementación de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra de 1992. Esta fue la primera gran apertura a la participación de lo que hoy conocemos, genéricamente, como “sociedad civil” y que sería una de las claves en el proceso de negociación y aprobación de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible.

La Comisión tuvo grandes logros, pero con el tiempo sus trabajos se concentraron mayoritariamente en temas de medio ambiente y fue perdiendo audiencia y eficacia<sup>48</sup>.

### *B.- Cuarta Presidencia del ECOSOC – 1998*

Juan Somavía asumió por segunda vez la Presidencia del ECOSOC el 22 de enero de 1998. La exitosa realización de la Cumbre sobre Desarrollo Social en 1995, ciertamente facilitó la gestión y la contribución de Chile al sistema.

La sesión de 1998 del ECOSOC estuvo marcada por la llamada “Crisis Asiática”, que significó una desaceleración significativa del ciclo económico, con ramificaciones mundiales, y el retroceso de los avances en materia social alcanzados en la Cumbre de Desarrollo Social de 1995. De la Presidencia del ECOSOC 1998 se pueden destacar dos hechos de gran trascendencia y proyección en la vida de Naciones Unidas: la formalización del diálogo de alto nivel con las instituciones de Bretton

---

47 Estos grupos eran: empresas e industrias; niños y jóvenes; productores agrícolas; pueblos indígenas; autoridades locales; ONGs; comunidad científica y tecnológica; mujeres, y trabajadores y sindicatos.

48 En el informe del SG “Experiencia adquirida por la Comisión sobre Desarrollo Sostenible” (A/67/57) hay una evaluación bastante objetiva del funcionamiento de esta Comisión, en la que señala que “en varias ocasiones, la Comisión resultó fundamental para lanzar iniciativas e introducir nuevos temas”. En contraste, se señalan como carencias: “su ineficacia para integrar las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible... y sus engorrosos procesos de adopción de decisiones y resultados poco claros”.

Woods y los avances en el proceso de seguimiento integrados y coordinados de las grandes Conferencias y Cumbres de Naciones Unidas.

### *Reunión Especial con las Instituciones de Bretton Woods*

El origen del diálogo que realiza el ECOSOC, a nombre del Sistema de Naciones Unidas, con las instituciones de Bretton Woods se encuentra en el “Décimo Compromiso” de la Declaración de la Cumbre sobre Desarrollo Social de 1995. En este compromiso, se señala que a nivel internacional: “c) ...Las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods deberían establecer un diálogo permanente y a fondo, con inclusión del diálogo en el terreno, para lograr una coordinación más eficaz y eficiente de la asistencia para el desarrollo social”.

En seguimiento de este llamado, la Asamblea General aprobó la Resolución 27/50 (del 24 mayo de 1996), en cuyo párrafo 88 (anexo I)<sup>49</sup> señala que “el Consejo debería celebrar periódicamente una reunión especial de alto nivel inmediatamente antes o después de las reuniones semestrales de las instituciones de Bretton Woods”.

Al mes siguiente, el SG envió el informe E/1996/72 (Coordinación de las actividades a nivel de todo el sistema: fortalecimiento de la colaboración entre el Sistema de Naciones Unidas para el desarrollo y las instituciones de Bretton Woods en las esferas del desarrollo económico y social en todos los niveles, inclusive en el terreno), para consideración del período sustantivo del ECOSOC, a realizarse entre el 24 de junio y el 26 de julio de 1996. En este informe<sup>50</sup>, el SG realizó diversas sugerencias, entre ellas las contenidas en las letras i) y m) del párrafo 12, que sugerían llevar a cabo:

---

49 Párrafo 88: “Con el fin de mejorar la comunicación y la cooperación a nivel intergubernamental entre el Consejo y las instituciones financieras y comerciales internacionales, de facilitar un intercambio de opiniones sobre cuestiones de importancia prioritaria y de alcance mundial, y de examinar la forma en que el Consejo Económico y Social y las instituciones financieras y comerciales internacionales se puedan prestar apoyo mutuamente, para promover y coordinar actividades de programas sobre esas cuestiones dentro de sus respectivas esferas de competencia, el Consejo debería celebrar periódicamente una reunión especial de alto nivel, inmediatamente antes o después de las reuniones semestrales de las instituciones de Bretton Wood...”

50 En el párrafo 17 hay un reconocimiento expreso a la Cumbre Social: “La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social proporcionó otra oportunidad para que las instituciones de Bretton Woods participaran estrechamente en los preparativos y el seguimiento de una conferencia mundial”.

i) Reuniones conjuntas del ECOSOC y el Comité de Desarrollo del Banco Mundial y el FMI, según se recomendó en la Cumbre Social de Desarrollo Social.

m) Diálogo de alto nivel sobre políticas relativas a cuestiones fundamentales entre el Sistema de Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, y adscripción recíproca de personal.

Basado en esta secuencia, el ECOSOC celebró la primera Reunión Especial de Alto Nivel con las instituciones de Bretton Woods el 18 de abril de 1998. Fue una sesión donde hubo una larga lista de intervenciones y donde el FMI y el Banco Mundial se hicieron representar por sus principales autoridades: Michael Camdessus, Presidente del Directorio Ejecutivo y Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, y Sven Sandstrom, Director Gerente del Banco Mundial. Con el tiempo, se sumarían las máximas autoridades de la UNCTAD y de la OMC. El formato de la reunión de 1998 se replicaría por los próximos 18 años, siguiendo la sinergia de organizarlo *“back to back”* con las reuniones de las instituciones de Bretton Woods en Washington DC.

Esta reunión se convertiría en una pieza fundamental en la convergencia hacia una sola agenda global de desarrollo y para que la agenda y categorías de todas las instituciones fueran comprendidas de mejor forma por todos los actores. Sería un espacio que promovería la convergencia y el apoyo a las recomendaciones de Naciones Unidas en materia de desarrollo sostenible. Las instituciones de Bretton Woods comprenderían mejor la agenda de desarrollo de Naciones Unidas y, con el tiempo, incorporarían la Agenda 2030 dentro de sus objetivos, en especial la dimensiones social y medioambiental.

Con el tiempo, este diálogo se vincularía estrechamente con el proceso de “Financiamiento para el Desarrollo”, creado a partir del “Consenso de Monterrey” (marzo de 2002). Su formato cambiaría con la aprobación de la “Agenda de Acción de Addis Abeba”, cuyo párrafo 132 creó el “Foro Anual de Seguimiento del Financiamiento para el Desarrollo”, que se reúne con una duración de “hasta 5 días”, en el

cual tiene lugar la “Reunión Especial de Alto Nivel con las Instituciones de Bretton Woods, la OMC y UNCTAD”.

*Seguimientos integrados y coordinados de las grandes Conferencias y Cumbres de Naciones Unidas*

El ECOSOC fue pionero al observar que el aumento de Cumbres y Conferencias podría producir fragmentación y duplicación, hasta contradicciones, si no existía un seguimiento integrado y coordinado. Por esta razón, adoptó la decisión 204/95 (10 de febrero de 1996), en la que estableció la necesidad de examinar el “Seguimiento coordinado por parte del Sistema de Naciones Unidas y aplicación de los resultados de las grandes conferencias internacionales organizadas por Naciones Unidas en las esferas económicas y social y esferas conexas”.

El SG emitió el informe sobre esta materia (E/1995/86) para la sesión sustantiva del ECOSOC de julio de 1995. En dicho informe, el SG definió el problema, señalando que la multiplicidad de conferencias y cumbres mundiales<sup>51</sup> importaba un desafío de gestión y eficiencia para Naciones Unidas, por lo que “un enfoque coordinado entraña no solo evitar duplicaciones e imbricaciones, sino que también requiere superar la idea de que cada programa de conferencia pertenece a una entidad u órgano”<sup>52</sup>.

La solución no pasaba por crear “nuevos mecanismos de coordinación”, sino por establecer vínculos entre los existentes. El informe identifica al ECOSOC como el foro clave en el seguimiento integrado y coordinado de las conferencias y cumbres, “dada su doble responsabilidad de coordinación de todo el sistema y de supervisión de sus comisiones orgánicas”.

Posteriormente, la resolución de la Asamblea General 227/50 (1 de julio de 1996) sobre “Nuevas medidas para la reestructuración y revitalización de Naciones Unidas en las esferas económica y social

---

51 El informe señala que a esa fecha se habían organizado seis Conferencias o Cumbres: i) Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (septiembre, 1990); ii) Octavo Período de Sesiones de la UNCTAD (febrero, 1992); iii) Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (junio, 1992); iv) Conferencia Mundial de DD.HH. (junio, 1993); v) Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (septiembre, 1994), y vi) Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (marzo, 1995).

52 Página 15 del informe.

y esferas conexas”, reitera, en su párrafo 36, el mandato para que el ECOSOC asuma con mayor decisión su “papel de mecanismo central para la coordinación de las actividades del Sistema de las Naciones Unidas”, destacando que “debe promover un seguimiento coordinado de los resultados de las principales conferencias internacionales en las esferas económica y social y esferas conexas”<sup>53</sup>.

Al año siguiente, 1997, la Asamblea General aprobaría la “Agenda para el Desarrollo” (Resolución 240/51, de fecha 20 de junio de 1997), con una clara influencia de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995. En su párrafo 44, insistiría en la necesidad de un “enfoque integrado” para el logro del desarrollo, y en su párrafo 46 señala: “el desarrollo está y debe estar centrado en el ser humano. El desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes interdependientes, que se refuerzan mutuamente, del desarrollo sostenible”.

Por su parte, en el párrafo 252, letras b) y c), la Agenda para el Desarrollo reiteraría el mandato del ECOSOC para:

- b) Fomentar el seguimiento coordinado de la aplicación de los resultados de las principales conferencias de las NU por conducto de su mecanismo subsidiario y orientar y coordinar, en general, las actividades en las esferas económica y social y esferas conexas del Sistema de las NU en su conjunto.
- c) Ejercer cabalmente su función de órgano de coordinación general de los fondos y programas de las NU para el desarrollo.

En seguimiento de estos mandatos, el ECOSOC adoptó la decisión 302/97 (25 de julio de 1997), por la cual convocó a realizar una sesión extraordinaria, de dos o tres días, para “seguir examinando el tema de la aplicación de decisiones y seguimiento integrados y coordinados de las grandes conferencias y cumbres de NU”. La sesión extraordinaria

---

53 El párrafo 36 señala: “Con arreglo a las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social debe seguir fortaleciendo su papel de mecanismo central para la coordinación de las actividades del Sistema de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, y para la supervisión de los órganos subsidiarios, en particular de sus comisiones orgánicas en las esferas económica y social y esferas conexas. Debe proporcionar orientación y coordinación generales al Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

se realizó entre el 13 y 15 de mayo de 1998. Correspondió al Presidente del ECOSOC, preparar, organizar y realizar esta sesión.

En su informe, señaló: “nunca antes había reunido el Consejo a tantos participantes clave para sostener un diálogo e intercambiar opiniones sobre un tema de tanta influencia para la labor de las Naciones Unidas...”<sup>54</sup>. En la sesión se debatieron seis áreas<sup>55</sup> y se realizaron recomendaciones, entre ellas:

- La erradicación de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos de todo el mundo, debería ser el objetivo primordial de los esfuerzos del Consejo por garantizar un seguimiento integrado y coordinado de las conferencias.
- La participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de seguimiento de las conferencias intergubernamentales es esencial.
- A efectos de consignar los progresos realizados en la aplicación a nivel nacional, la Secretaría podría preparar informes acerca de las experiencias de los diversos países respecto del seguimiento de las conferencias para que el Consejo los examinara.

Todas las recomendaciones antes mencionadas tuvieron una proyección insospechada en el Sistema de NU. Así, en el documento resultante de la Conferencia de Río+20 se reconoce al ECOSOC: “como órgano principal, encargado del seguimiento integrado y coordinado de las decisiones adoptadas en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica, social y ambiental y esferas conexas”. Este párrafo es doblemente importante, porque el mandato del seguimiento integrado y coordinado proviene de Jefes de Estado

54 Ver Informe E/1998/90.

55 Las 6 áreas fueron: a) cuestiones intersectoriales; b) función de resultados sobre la base, entre otras cosas, de la coordinación y gestión del Consejo, en particular en relación a informes de los fondos y programas, con sus comisiones orgánicas y las juntas ejecutivas de los fondos y programas; c) coordinación entre organismos; d) seguimiento a nivel de los países; e) seguimiento a nivel regional, y f) supervisión.

y de Gobierno –ya no de los delegados en NU– y porque representa una ampliación de las competencias del ECOSOC hacia la “esfera medioambiental”. Constituye, en este último aspecto, una modificación informal de la Carta de Naciones Unidas<sup>56</sup>.

Respecto de la sociedad civil, su importancia solo crecerá en Naciones Unidas, tal como quedó demostrado en la negociación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en cuyo párrafo 6 se señala: “Los objetivos y las metas son el resultado de más de dos años de un intenso proceso de consultas públicas y de interacción con la sociedad civil y otras partes interesadas en todo el mundo”. A la sociedad civil se le asigna un rol relevante en el proceso de seguimiento, revisión e implementación de la Agenda 2030, así como en la formación de Alianzas Globales<sup>57</sup>.

Los eventuales informes acerca de las experiencias de los países en el seguimiento de la Conferencias y Cumbres, fueron la inspiración para las Presentaciones Nacionales Voluntarias (PNV) que realizaron los países en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y su posterior consagración en la Agenda 2030. De acuerdo al marco de seguimiento y revisión de la Agenda 2030, las PNV se realizan ante el Foro Político de Alto Nivel, que se organiza bajo los auspicios del ECOSOC<sup>58</sup>.

---

56 La Carta de NU no hace alusión expresa al “medio ambiente” y no otorga competencias especiales en esta materia a ningún órgano. De hecho, la sigla ECOSOC solo alude a las dimensiones “económica” y “social”. El Capítulo IX de la Carta de NU se denomina “Cooperación Internacional Económica y Social” y su art. 55 señala que NU promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social, y b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos, y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo. Tampoco hay mención al medio ambiente en el Capítulo X, en donde el art. 62 sobre las funciones del ECOSOC señala: “El Consejo Económico y Social podrá hacer o iniciar estudios e informes respecto de asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos”.

57 Ver párrafos 39, 41 y 60.

58 Ver párrafo 84 de la Agenda 2030. La revisión y seguimiento se realiza en tres niveles: nacional, regional (CEPAL) y global (Foro Político de Alto Nivel). Chile realizó su primera PNV en julio de 2017.



## VI.- CONCLUSIONES Y PROYECCIONES

La protagónica y comprometida participación de Chile en el ECOSOC, conducida por experimentados multilateralistas, se ha traducido en una contribución sustantiva, tanto al ECOSOC como al sistema de desarrollo de Naciones Unidas. Por una parte, el gran logro del Embajador Santa Cruz fue contribuir a crear el llamado “pilar de desarrollo”; en tanto, la contribución sistémica del Embajador Juan Somavía fue promover gradualmente una nueva orientación de los trabajos del Consejo, que finalizó con el reconocimiento de una “dimensión social” como parte del concepto de desarrollo sostenible, incluyendo el ODS 8 que relaciona el crecimiento económico con el trabajo decente.

Según se desprende del accionar de nuestro país, el ECOSOC ha constituido la plataforma por excelencia desde la cual Chile ha impulsado en el Sistema de Naciones Unidas el mejoramiento de la integración social, particularmente de los grupos más marginalizados, vulnerables y desfavorecidos; la erradicación de la pobreza; el crecimiento económico; el pleno empleo, y el trabajo decente.

La incorporación del componente social y temático ha sido promovida por Chile a través de su trabajo en los diversos órganos subsidiarios del ECOSOC, entre otros: el Comité de Organizaciones No Gubernamentales, la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión de Desarrollo Social y la desaparecida Comisión de Desarrollo Sostenible<sup>59</sup>, reemplazada por el Foro Político de Alto Nivel para el seguimiento y revisión de la Agenda 2030.

Chile ha proyectado dicho camino integrativo, incorporando a la sociedad civil, como un actor relevante y necesario del Sistema, reforzando la transparencia, la no discriminación y los métodos de trabajo del Comité de Organizaciones No Gubernamentales, desafío que continúa vigente.

Junto con promover una mayor interlocución de la sociedad civil y atender más eficazmente las necesidades de los grupos vulnerables en el seno del ECOSOC, Chile deberá reorientar su participación en el Consejo, para sincronizarla con la totalidad de los Objetivos de

---

59 Sobre las lecciones aprendidas y aportes de la Comisión de Desarrollo Social, véase Documento Oficial A/67/757.

Desarrollo Sostenible y las exigencias que hoy plantea el nuevo enfoque preventivo del Sistema, abocado a responder mediante iniciativas económico-sociales a las causas basales de los conflictos.

En definitiva, el ECOSOC abre una oportunidad para que la organización en su conjunto pueda responder a los múltiples desafíos que plantean las dimensiones económicas, sociales y medioambientales, contribuyendo de esta manera a la estabilidad, a una paz sostenible y a la seguridad internacionales.

El Informe Rudd señala que este órgano ha sido percibido como políticamente más débil dentro del sistema, pero es claro que su influencia ha sido importante en la construcción de múltiples aspectos que hoy conforman el desarrollo sostenible. Ello se expresa en la Agenda 2030, que integra de manera equilibrada las dimensiones económica, social y medioambiental. Así, se abre un espacio para fortalecer sus funciones de supervisión política continua, dirección estratégica y revisiones periódicas, de estos objetivos.

Por otra parte, cabría pensar en cómo fortalecer la capacidad de iniciativa del Secretario General, para promover una dinamización del Sistema, donde el ECOSOC puede ser una pieza central para continuar abriendo espacios a nuevos diálogos, que viabilicen la visión integradora e inclusiva que exige la sociedad contemporánea. Todos estos temas son objeto de propuestas hechas por el Secretario General en el año 2017.

El ECOSOC ha sido y continuará siendo un órgano que se ha ocupado principalmente de resolver problemas económicos y sociales a lo largo de su historia. Como dijo el Embajador Somavía en su despedida del ECOSOC:

“Otra contribución fundamental de Naciones Unidas, es su capacidad de mirar la realidad en toda su complejidad, de entender los acontecimientos en su interdependencia y abordar temas particulares desde una perspectiva global. Creo que este enfoque es clave, dado el incierto escenario del mundo de hoy, donde ninguna institución del sistema internacional, por sí misma, con su propia interpretación de los eventos, con su propia receta de política, tiene alguna posibilidad real de traer la estabilidad a los asuntos económicos y sociales. No hay espacio en el mundo de hoy para soluciones sectoriales a problemas multidimensionales, desafortunadamente el sistema

multilateral continúa estando dividido en sectores y no hemos encontrado la manera de hacerlo pensar y actuar como un todo”<sup>60</sup>.

---

60 Juan Somavía. Discurso de despedida de la Presidencia del ECOSOC. Nueva York, 19 de enero 1999.

# GÉNERO Y MULTILATERALISMO: CÓMO TRANSITAR A UN FUTURO DESEADO

*Laura Albornoz Pollmann\**

## I.- INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de desigualdad de género, el propósito es poner la luz donde la historia diligentemente había puesto oscuridad. A quien fuera que se manifestara sobre tal desequilibrio de derechos, se le cortaba la cabeza. Y no es solo una metáfora. Recordemos a Olympe de Gouges, la escritora francesa que apoyó activamente la Revolución y que por haber defendido el derecho de las mujeres a ser consideradas ciudadanas, sus amigos, los partidarios de la libertad, la igualdad y la fraternidad, dejaron caer una pesada guillotina sobre su femenino cuello.

En estos días de transparencia, ha sido más difícil barrer las desigualdades bajo las alfombras de empresas, instituciones u hogares, pues han transitado derechamente al abuso o delito. Los organismos internacionales han colaborado, prestando a las mujeres la credibilidad y el respeto arrebatados, gracias a un discurso institucional apoyado en datos irrefutables sobre violación sistemática de los derechos fundamentales de las mujeres y niñas.

Hoy se ha hecho imposible ocultar que los crímenes de desigualdad afectan el desarrollo de los países y la sustentabilidad del planeta entero. Un capital humano devaluado responde a los intereses de la acumulación de bienes. Así lo entendían los señores feudales, los esclavistas, los oligarcas, y todos quienes veían como conveniente que a la maternidad se la mirara como algo de poco valor y que el cuidado

---

\* Abogada. Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Ex Ministra de la Mujer del primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

del cónyuge y la prole no significara un gasto para la industria. Así lo entendían, también, los hacendados y otros todopoderosos que se autoadjudicaban el “derecho de pernada”, considerando la sexualidad femenina como un bien de libre disposición.

Así lo entienden quienes aún avalan la brecha salarial entre mujeres y hombres, además de mantenerlas alejadas de los niveles de decisión, cobrándoles por tener hijas e hijos únicamente a ellas. La desigualdad traspasa, abarcando y devastando, todas las condiciones y ámbitos de la vida en más de la mitad de la población humana, que constituyen las mujeres y las niñas.

El ser humano no es una mercadería ni un commodity, pero sus atributos se transan en distintos mercados. El asunto persiste en diferentes formas, todas convenientes para el crecimiento de entes empresariales, pero no para el desarrollo sustentable de los países.

La igualdad y el término de la violencia de género están en la base del desarrollo y prosperidad de los países y, si queremos quebrar la lentitud de los cambios que decimos querer, debemos cohesionarnos en torno a planes regionales y su cumplimiento.

Ya hay caminos trazados. De eso se quiere hablar aquí, y de los pasos que ha dado Chile para sus logros en materia de igualdad de género y sus políticas de relaciones internacionales.

## II.- EL MULTILATERALISMO, UNA NUEVA SINERGIA

Al parecer, quienes recelaban de los ímpetus de las mujeres, no se equivocaban. Ellas han aprovechado los espacios nacionales y bilaterales, el multilateralismo y el avance en la correlación de fuerzas a favor de las democracias que van más allá del “progreso del hombre”, ayudando –de vuelta– a enaltecer la imagen de los organismos interestatales, proveyendo contenidos concretos, realizables y urgentes, dinamizando los tiempos.

Estamos en un escenario propicio para tejer el máximo de redes con el resto del mundo; para edificar uno en que las mujeres asumen mayor participación, desde una ciudadanía que ha descubierto –merced a la lucha mundial por la igualdad de género– que los cuadros técnicos

y políticos femeninos están allí, y han estado siempre, al servicio de la igualdad, el desarrollo y la democracia, para lo cual redistribuir el poder político ayuda a inocular contra las regresiones. No podemos, en consecuencia, sino estar a favor del multilateralismo, para apoyarnos en este y colaborar en su fortalecimiento y sintonía con los nuevos tiempos.

Al compartir iniciativas, nuevos datos, o hallazgos surgidos de alguna experiencia, estamos potenciando la sinergia global que en pos de la igualdad, la justicia, la paz y el medioambiente, es capaz de desestructurar mandatos sociales en países que demandan cambios no satisfechos, cruzando las fronteras geográficas, ideológicas, de clase, de culturas y etnias u otras.

Insertarnos, intercambiar, debatir y proponer soluciones efectivas, es poner a prueba la utilidad del multilateralismo y los foros mundiales o regionales, donde es posible adoptar decisiones de consenso para problemáticas que afectan a todos los seres humanos y su entorno vital. Debemos tener en cuenta, eso sí, que el ascenso de mujeres a plataformas decisionales es perentorio para garantizar que la equidad sea cada vez más “equitativa”, sin zonas oscuras y sin que los logros parciales sean considerados definitivos ni como graciosas concesiones.

Podemos decir que entidades multilaterales, como la Organización de Estados Americanos (OEA) o las Naciones Unidas (ONU), han apoyado iniciativas que propugnan la condena y prevención de la violencia de género, escenario propicio para la propagación del VIH/sida entre las mujeres, así como de la trata de mujeres, jóvenes y niñas; también para la feminización de la pobreza y la existencia de mujeres rehenes del narcotráfico, que van a dar con sus sueños y maternidad a las cárceles, generándose para ellas un doble castigo por falta de una justicia con mirada de género. Lo mismo se puede decir sobre el femicidio, feminicidio, los abusos sexuales y sometimientos de las mujeres en conflictos armados y desplazamientos forzados.

En general, a partir de 1975, los derechos de las mujeres avanzan a tranco largo en el mundo, y ya en el año 2000 podemos ser testigos de su participación en todos los ámbitos, incluidos los relativos a la paz y la seguridad. En consecuencia, el multilateralismo ha estado presente en la lucha por la igualdad de derechos y la participación femenina en las esferas de poder, como pieza fundamental en la inclusión de estas

materias en las agendas de los gobiernos, influyendo en las agendas públicas de los países y dando la oportunidad a los Estados para enriquecerlas. Esperamos que siga siendo así, hasta naturalizar la igualdad de derechos.

### *Chile y su vinculación con otras naciones y organismos*

Las relaciones solidarias de nuestro país con las naciones hermanas están básicamente en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores y sus diferentes Direcciones, en coordinación con los departamentos de Relaciones Internacionales de ministerios y servicios. El MINREL es responsable de participar activamente, a través de sus misiones, en las instancias de Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, diversos foros multilaterales y agencias especializadas.

Entre otros objetivos, esta cartera se vincula con las Misiones de Chile ante la ONU y la OEA, además de otros entes internacionales, y participa en los foros mundiales y regionales, a fin de realzar el referente multilateral. Por lo demás, el Ministerio coordina líneas de acción multilaterales sobre intereses compartidos, con un calendario focalizado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que dan forma a la llamada “Agenda 2030”.

Chile ve la política multilateral como un todo y, por eso, se ha sumado a los esfuerzos de los organismos internacionales por construir un planeta de paz, basados en la seguridad colectiva, cooperativa y multinivel, como la promoción y protección de los derechos humanos, que –recordamos– incluyen aquellos de mujeres y niñas.

Por otra parte, el país apoya las acciones para el fortalecimiento de los sistemas democráticos de gobierno, para cuidar los avances ante el peligro de involución y también la promoción de economías que quieren el desarrollo con equidad, la protección del medioambiente y la lucha contra el crimen organizado transnacional; además de los esfuerzos en pro de la seguridad alimentaria y nutricional, entre otros aspectos asociados a la seguridad humana y multidimensional.

Estos énfasis de la política exterior de Chile se enlazan, sin duda y especialmente bajo las administraciones de Michelle Bachelet, con la promoción de los derechos de las mujeres y las políticas de igualdad de

oportunidades entre los sexos, agenda por la que el país es reconocido como líder en América Latina y el Caribe.

### *Las mujeres y el respaldo internacional*

A veces, ya es hora de decirlo, las mujeres han sido pioneras en los acercamientos internacionales, entendiendo visionariamente que ahí estaba la fuerza para incidir en los gobiernos de sus países, que en general administraban el poder considerando solo los intereses de los hombres, ignorando los progresos democráticos que se sucedían en otras naciones.

En su vocación internacionalista, las chilenas organizadas logran que en 1922 se celebre, en Santiago de Chile, el Congreso Panamericano de Mujeres, donde se demandaron los derechos políticos de la mujer. Desde 1913 en adelante, las diversas organizaciones femeninas participan en encuentros internacionales y establecen vínculos con sus pares fuera del país. Casi todas apoyaron y participaron en la creación de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA.

La Premio Nobel Gabriela Mistral –quien mientras recibía el reconocimiento mundial, aún no tenía derecho a elegir al Presidente de su país– asumió la calidad de cónsul vitalicia en varias naciones (primero en Italia, pero se declaró antifascista y fue rechazada por Mussolini). También la galardonada escritora Marta Brunet representó a Chile como agregada cultural en Buenos Aires, Río de Janeiro y Montevideo.

Tempranamente, el país se vinculó a organismos multilaterales en el tema de la mujer. Ya en 1938 adhirió a la Conferencia Interamericana de Mujeres de la OEA, nacida para la obtención de los derechos políticos y civiles de las mujeres del continente, lo que jugó un significativo rol en la posterior aprobación de la Ley de Derecho al Voto Universal de las chilenas, de 1949.

La educadora y pensadora feminista Amanda Labarca, activista por el derecho al voto femenino, fue Embajadora de Chile ante Naciones Unidas en 1946, y luego, jefa de la sección Estatus de la Mujer de Naciones Unidas, entre 1947 y 1949.

En 1970 se organiza en Chile el Seminario Internacional “La mujer en los asuntos internacionales”, el cual contó con la participación de la



jurista Angie Brooks, segunda mujer en presidir la Asamblea General de la ONU.

Tanto en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva como del Presidente Salvador Allende, tienen lugar iniciativas a favor de las mujeres y la igualdad, ambos invocando y adhiriendo a los avances en los acuerdos y la normativa mundial en la materia, avances que quedan congelados con el golpe de Estado y la dictadura cívico-militar de 1973.

### *Chile reconstruye lazos internacionales interrumpidos*

Desde 1973 y hasta la derrota del régimen autocrático, nuestra política exterior se había visto reducida a espacios microscópicos, mientras los organismos internacionales de Derechos Humanos denunciaban los crímenes del Estado policial chileno.

El primer gobierno democrático tras el triunfo del “NO” a la dictadura, en 1988, contempló –como uno de los cinco ejes de su agenda pública– la reinscripción en la comunidad internacional, junto a un tratamiento cuidadoso de la situación de derechos humanos.

Por entonces, el movimiento feminista criollo ya contaba con un firme respaldo del movimiento mundial de mujeres y de la Cooperación Internacional, logrando protagonismo en los escenarios en que el Chile de la dictadura no era interlocutor válido. Así, se logró incorporar una agenda propia en los debates políticos de rearticulación de la democracia, entre cuyos puntos estaba la igualdad de género. Transitamos desde la cooperación hacia un mejor nivel en las relaciones multilaterales y desde los Derechos Humanos fundamentales, a los de primera, segunda y tercera generación.

La globalización permitió que los mandatos de derechos humanos influyeran y vigorizaran las voluntades nacionales, tanto en la sociedad civil como entre los decisores institucionales. Los países ya no serían islas políticas, sino que se hacían parte de un entramado de acuerdos y apoyos horizontales.

Finalizando 1989 y mediante decreto de Cancillería, irrumpe en el ordenamiento jurídico interno, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW. Esto llevó

a Chile a comprometerse con la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en las tareas y frutos del desarrollo.

La creación de un mecanismo para el avance de la mujer no podía, en estas circunstancias, sino constituir un imperativo, cuestión que el movimiento feminista aprovechó y se manifestó incansablemente hasta lograr, por ley de la República, la creación del Servicio Nacional de la Mujer (1991), a cargo de una directora con rango de ministra. Cuatro años después de finalizada la dictadura, y como una manera de abrirse a la comunidad internacional, se realiza el Encuentro sobre Igualdad de Oportunidades en Chile, actividad de carácter internacional, siendo la primera vez que se discute el tema a un alto nivel en el país.

En definitiva, en la década del '90, tras el retorno a la democracia, el país ya inserto en la comunidad internacional se encontraba en una etapa de fortalecimiento de la política exterior que, entre otros fines, promovía una agenda internacional "vinculada a temas como Derecho Internacional Humanitario, Operaciones de Paz en el marco de la ONU, desminado humanitario y tráfico de armas pequeñas"<sup>1</sup>. Al mismo tiempo, en parte por la influencia de la agenda global, la perspectiva de género se incorporó formalmente al Programa de Mejoramiento de la Gestión de Gobierno, mediante la inclusión del "género" como un sector a medir en las políticas públicas nacionales<sup>2</sup>.

### III.- PRIMEROS LOGROS DE LAS MUJERES EN CHILE: VOTO + TRABAJO + EDUCACIÓN

En 1887 se permite, por primera vez, que las mujeres obtengan sus títulos profesionales como corolario de sus estudios, al igual que los hombres, merced al esfuerzo de notables educadoras<sup>3</sup> que lograron materializar el derecho de niñas y jóvenes a educarse. Las nuevas universitarias dan a luz estudios sobre la salud de las jóvenes<sup>4</sup>, o los derechos

1 Fuentes, C. Adaptación Organizacional sin modernización. El caso de la Cancillería Chilena. FLACSO, Informe de Investigación, Junio 2007, Chile. p. 6

2 Servicio Nacional de la Mujer. Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010. Santiago, 2001.

3 Entre ellas, Juana Roldán, Isabel Le Brun y Antonia Tarragó.

4 Eloísa Díaz, médica.

civiles de las mujeres<sup>5</sup>, en formato de tesis, único medio viable para que ellas pudieran publicar sus trabajos y aportar a las nuevas ideas.

Paralelamente, se crea la Sociedad de Obreras N°1, primera organización de trabajadoras en la ciudad de Valparaíso y, al año siguiente, la sociedad de socorros mutuos Emancipación de la Mujer. La presidenta de la Federación Cosmopolita de Obreras en Resistencia<sup>6</sup>, escribe en 1903:

“... Perseguimos que la mujer salga de la esfera estrecha del hogar y que pase a ocupar, mediante su inteligencia, el puesto que verdaderamente le corresponde; la comprensión precisa de sus fueros y derechos, y que se hagan valer y respetar”.

A poco andar, se suceden importantes hitos en las provincias del norte y centro de Chile, con gran número de organizaciones y acciones de peso como huelgas y otras, en pro de los derechos laborales. Quien luego sería la primera dirigente nacional del movimiento obrero<sup>7</sup>, participa en 1913 en la preparación de la visita de la feminista española Belén de Sárraga. Este hecho y la propagación de ideas feministas provenientes de Europa y Estados Unidos, comienzan a nutrir el pensamiento político-social de nuevas organizaciones y acciones.

En 1922 se crea el Partido Cívico Femenino y se publica la revista Acción Femenina durante 14 años. Las luchas enfilan hacia el derecho a voto. Se logra el voto incompleto<sup>8</sup> en 1934.

El Movimiento Pro Emancipación de la Mujer Chilena se crea un año después, abogando por la democracia y la paz mundial, como también por los derechos femeninos. Surgen Elena Caffarena, Flor Heredia y Amanda Labarca, entre otras, en la lucha por la Ley de Voto Universal, lo que se consigue finalmente en 1948. Así es como en 1952 las chilenas votan por primera vez en una elección presidencial.

---

5 Matilde Throup, abogada.

6 Clotilde Ibaceta.

7 Teresa Flores.

8 Excluye para las mujeres el derecho a voto en elecciones presidenciales.

#### IV CONFERENCIAS MUNDIALES SOBRE LA MUJER Y OTROS ACUERDOS

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC<sup>9</sup>) estableció en 1946 la Comisión sobre el Estatus de la Mujer (CEM) para garantizar el pleno ejercicio de sus facultades y la igualdad de género<sup>10</sup>. La CEM ha organizado numerosas conferencias que han buscado reafirmar y mejorar el ejercicio de los derechos de la mujer, junto con unificar a la comunidad internacional alrededor de objetivos comunes y un plan de acción eficaz, además del seguimiento de los acuerdos suscritos por los países.

Las cuatro conferencias realizadas en un cuarto de siglo, tuvieron el mérito de situar la igualdad de género en el centro de la agenda global, la que había sido más bien incipiente desde 1945, centrándose en los derechos civiles y políticos, y el acopio de datos.

Las conferencias internacionales sobre el adelanto de la mujer, tales como México 1975<sup>11</sup>, Copenhague 1980, Nairobi 1985 y Beijing 1995, han permitido poner en la agenda la necesidad de trabajar las áreas que muestran mayor grado de desigualdad entre mujeres y hombres.

Las primeras preocupaciones se centraron en los aspectos de mayor urgencia, como la violencia doméstica, la participación laboral y política. Esto permitió situar el tema de género en la agenda de Naciones Unidas, principalmente a partir de la Conferencia de Beijing y su Plataforma de Acción<sup>12</sup>, que reflejó el compromiso de los Estados por alcanzar las metas sobre desigualdad, desarrollo y paz de las mujeres a nivel mundial.

Por otra parte, se estableció el concepto de transversalización de la perspectiva de género (*gender mainstreaming*<sup>13</sup>), que implica que toda la estructura de la sociedad y todas las relaciones entre hombres y mujeres,

9 <https://www.un.org/ecosoc/es/about-us>

10 E/RES/2/11, 21 de junio.

11 Organización de las Naciones Unidas, Declaration of Mexico on the Equality of Women and Their Contribution to Development and Peace, México DF: I Conferencia Mundial sobre la Mujer, 2 de julio de 1975.

12 Declaración y Plataforma de acción de Beijing. 1-143, Beijing. 1995. En <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

13 Resdal. La mujer en las instituciones armadas y policiales. Resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina. Ed. Danodio, M-Mazzota. P. 21. Bs Aires, 2011

tienen que ser analizadas bajo esta óptica para evitar discriminaciones que afecten a alguno de los sexos.

Naciones Unidas define el *gender mainstreaming* como un “proceso de valoración de las implicaciones para hombres y mujeres en cualquier acción planeada, incluyendo la legislación, políticas y programas, en todas las áreas y niveles. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias, tanto de mujeres como de varones, una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas, política, económica y social, de modo que ambos géneros se beneficien igualmente. El objetivo último es alcanzar la equidad de género”<sup>14</sup>.

Este concepto se evidenció posteriormente, en las propuestas del Sistema, destacándose en 1997 la solicitud del Consejo Económico y Social (ECOSOC), para adoptar una perspectiva de género en todas las políticas y programas del Sistema de las Naciones Unidas<sup>15</sup>.

#### a) México, Copenhague, Nairobi

- La Conferencia de México, de 1975, dio origen a un diálogo mundial sobre el tema, que antes no se había dado con tal magnitud, adoptándose el Primer Plan de Acción Mundial<sup>16</sup> con un llamado a los gobiernos a desarrollar estrategias hacia la igualdad de género, eliminar la discriminación de género e integrar a la mujer al desarrollo y a la consolidación de la paz. Este Plan llevó a establecer en la ONU el Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para el Adelanto de la Mujer (INSTRAW) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). La Conferencia acogió a 113 delegaciones, casi todas encabezadas por mujeres; paralelamente tuvo lugar un foro de 4000 mujeres de ONG<sup>17</sup>. Un hito indiscutible fue la adopción, en 1979, de la Convención sobre todas las Formas de

14 PNUD Chile. Guía para la transversalización del género en PNUD Chile., P. 17. Stgo. 2006.

15 Naciones Unidas. Gender mainstreaming in peacekeeping activities Report of the Secretary-General. A/57/731, 13 p. 26. NY February, 2003.

16 <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/mexico.html>

17 <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/hist.htm>

Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que se convirtió en la herramienta más poderosa en pro de la equidad de género.

- La Segunda Conferencia Mundial<sup>18</sup>, realizada en Copenhague en 1980, reunió a 145 Estados miembros, con el fin de realizar un seguimiento del Plan de Acción de México. Se concluyó que, a pesar de los grandes avances, debía ponerse especial atención en el ámbito laboral, servicios de salud y educación. El Programa de Acción llamó a mejores políticas nacionales, especialmente para asegurar el derecho a la propiedad y su control por parte de las mujeres, sus derechos respecto de las herencias, la custodia de los hijos y frente al riesgo de pérdida de nacionalidad; así también se exigió el término de actitudes basadas en estereotipos femeninos, todas estas, condiciones *sine qua non* para resolver los principales problemas de igualdad.
- En la Tercera Conferencia Mundial, que se efectuó en Nairobi en 1985, la ONU dio a conocer que solo un cierto número de mujeres se beneficiaba con los avances obtenidos y que se debían buscar nuevas estrategias para conseguir efectivamente la igualdad, el desarrollo y la paz en los países. La conferencia declaró que todos los temas son de la mujer; su participación en los espacios de decisión y en el manejo de todos ámbitos de la vida humana, no solo son reconocidos como su legítimo derecho, sino como una necesidad política y social. Se ratificó el peso de las mujeres en la marcha del progreso.

### ***b) Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo***

Esta conferencia, realizada en 1994, provocó un giro en los debates sobre población: había que ir más allá del control demográfico en los países en desarrollo. Se logra consenso en que las políticas deben estar en el contexto de la salud reproductiva y considerar el desarro-

---

<sup>18</sup> <http://www.un.org/womenwatch>.

llo social, especialmente el mejoramiento de la condición de la mujer, por ser cuestión estratégica para toda la población. El Programa de Acción emanado de esta Conferencia definió, por primera vez, la salud reproductiva en un documento normativo internacional.

La representación chilena estuvo encabezada por la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer, Josefina Bilbao, quien en su discurso menciona la gravedad del aborto clandestino y el embarazo adolescente para el país, y declara que "... la mujer pobre es la que mayormente sufre las consecuencias de esta práctica", y que "el gobierno de Chile quiere que todo niño haya sido deseado antes de ser concebido".

La ministra chilena, además de respaldar la incorporación del concepto de género, enfatizó que "la educación sexual otorgada por la familia y la escuela contribuirá al ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos".

#### *c) IV Conferencia de la Mujer, Beijing*

Se eligió Santiago de Chile como sede para la reunión preparatoria de la IV Conferencia de la Mujer de Beijing. Las representantes de América Latina y el Caribe aprueban un Programa de Acción Regional, mientras la prensa local hablaba de "totalitarismo feminista" y en la Cámara de Diputados se imponía el rechazo a la despenalización del aborto.

Durante la Conferencia de 1995, un grupo de chilenas simpatizantes de la dictadura, pretendieron distribuir impresos contra el informe que presentaría Chile. Se planteaban contra el concepto de género y los derechos reproductivos, reconociendo como familia solo a aquella conformada por un padre, una madre y los hijos. La ministra Bilbao bloqueó la difusión del manifiesto y votó por la aprobación de la Plataforma de Acción.

Se había dado un gran paso al reconocer la necesidad de cambiar el foco desde "la mujer" al concepto de género, lo que significaba reevaluar las relaciones hombre-mujer en la estructura social.

Se asignó una nueva función a los mecanismos nacionales, como el Servicio Nacional de la Mujer, Sernam, los que debían funcionar

como coordinadores de las políticas orientadas a hacer transversal la perspectiva de género.

Todos los Estados miembros aprobaron la Plataforma de Acción, en orden a garantizar que los avances fuesen para todas las mujeres sin excepción, delineando las 12 esferas críticas en tanto barreras para el adelanto de la mujer.

Las esferas señaladas fueron: mecanismos institucionales para mejorar el adelanto de la mujer; acceso desigual a la educación; mujer y pobreza; acceso desigual a la salud; violencia de género; vulnerabilidad de la mujer en conflictos armados; desigualdad en las estructuras económicas; desigualdad en el poder y la toma de decisiones; falta de respeto y protección inadecuada de los derechos humanos; subrepresentación de la mujer en los medios de comunicación; desigualdad de participación para gestionar los recursos naturales y el cuidado del medioambiente; además de la discriminación y violación de niñas.

A principios de 2018, se han realizado tres revisiones quinquenales<sup>19</sup> de los avances del gobierno en cuanto a la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing (PA dB).

En marzo de 2010 y en el marco de la 54ª Sesión de la CEM, se realizó Beijing+15<sup>20</sup>, donde se acordó facilitar que la sociedad civil, incluyendo comunidades de base de la mujer, celebraran un debate y compartieran sus experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas. Se analizaron los obstáculos pendientes y los nuevos desafíos, incluyendo aquellos referentes a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

### *La transversalización de género y las Naciones Unidas*

La PA dB de 1995 estableció la incorporación del género en el conjunto de los programas sociales, como estrategia global para promover la igualdad, objetivo primario en todos los ámbitos del desarrollo social.

La transversalización de la perspectiva de género<sup>21</sup> fue definida en 1997 por el ECOSOC como “el proceso de valorar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres cualquier acción que se planifique, ya se

19 Las conferencias de seguimiento Beijing: +5, +10 y +15.

20 <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/index.html>

21 <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>



trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es conseguir la igualdad de los géneros”.

### Los principios básicos:

- La responsabilidad de poner en marcha esta estrategia se extiende a todo el sistema y radica en los niveles más altos dentro de los organismos<sup>22</sup>.
- Establecer mecanismos adecuados y fiables para controlar los progresos realizados.
- La identificación inicial de cuestiones y problemas en todas las áreas de actividad debería permitir diagnosticar las diferencias y disparidades de género.
- Jamás dar por supuesto que hay cuestiones o problemas neutrales desde la perspectiva de la igualdad entre los géneros.
- Realización sistemática de análisis por géneros.
- Voluntad política para la asignación de recursos adecuados y, si es necesario, recursos adicionales.
- No eliminar políticas y programas específicos para las mujeres, ni una legislación positiva en su favor, como tampoco unidades o coordinadores para las cuestiones de género.

---

22 Carolyn Hannan en [www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm)

## V DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

Los DD.HH. son universales e inalienables, interrelacionados, interdependientes e indivisibles, es decir, el respeto de uno de esos derechos incide en la protección de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente al resto de ellos.

En virtud del Derecho Internacional, los Estados no deben interferir en el disfrute de los DD.HH. ni limitarlos, e impedir que terceros vulneren los DD.HH. de individuos y grupos, además de adoptar medidas positivas, sean administrativas, legislativas u otras, para garantizar su disfrute y darles operatividad a nivel interno.

Uno de sus objetivos principales es otorgar una esfera de protección a todas las personas, ocupándose a través de la adopción de tratados y consagración de catálogos de DD.HH. frente a todo individuo sujeto a su jurisdicción. Su razón de ser es la limitación del ejercicio del poder por parte del Estado frente a las personas, sean ciudadanas o no.

La evolución política y social lleva hoy a abordar la condición de vulnerabilidad o necesidades específicas de las personas, y sus regulaciones trascienden las protecciones civiles y políticas para hacerse cargo de las desigualdades sociales. Los Estados ya no solo constituyen objetos de control y pasan a ser considerados miembros de una comunidad internacional que comparte los mismos valores e ideales.

Los tratados internacionales de DD.HH. obligan a los Estados a adoptar medidas y leyes internas compatibles con las obligaciones internacionales, a fin de darles cumplimiento en la práctica. Con respecto al reconocimiento jurídico de los derechos de la mujer a nivel internacional, podemos distinguir:

1. En la primera etapa, las mujeres obtienen el reconocimiento legal de algunos de sus derechos en ámbitos específicos, por ejemplo, el Convenio sobre Trabajo Nocturno de las Mujeres (1919), el Convenio sobre la Protección de la Maternidad (1919), la Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores (1933) y la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios (1962).

2. La segunda se refiere a la prohibición de cualquier tipo de discriminación basada en el sexo, que se inaugura con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los dos Pactos internacionales de 1966 sobre derechos civiles y políticos, y sobre derechos económicos, sociales y culturales. También se puede mencionar el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).

3. La tercera etapa se relaciona con la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, en la que los Estados-Parte se comprometen a luchar contra todas las formas de discriminación contra la mujer, definiéndolas en su artículo 1 como: “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

4. Y finalmente, la cuarta etapa de evolución está marcada por la distinción de las categorías de sexo y género impulsada por la Conferencia de Beijing, y que ha llevado a la transversalización del enfoque de género.

Por su parte y en el ámbito del Sistema Interamericano, destaca en forma nítida la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belem do Pará, realizada por la OEA en Brasil, en 1995, y que en su artículo 8, apartados a) y c), señala como deberes de los Estados-Partes: a) fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se

respeten y protejan sus derechos humanos; c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer.

## VI.- CHILE Y LA AGENDA DE GÉNERO INTERNACIONAL

En todo tiempo, la democracia chilena se ha beneficiado con la globalidad y ha aportado, participativamente, desde la multisectorialidad, a los avances en relación con el género; con las conceptualizaciones de cada momento. Se ha construido una relación dinámica entre los progresos locales y aquellos globales, unos nutriendo a los otros; sinergia y dialógica colaboran en el progreso de las sociedades en este sentido, con respeto a la identidad y soberanía de las naciones, como también a la universalidad de los DD.HH. de las mujeres.

El país se ha fijado principios e intereses<sup>23</sup>, asociados a la equidad e igualdad de género. Ello nos permitiría suponer que pronto se entenderá que la lucha por la igualdad de derechos de las mujeres es simplemente hablar de la igualdad de derechos de todos los habitantes del planeta Tierra, de la igualdad universal a la que postulamos.

En cuanto al “respeto al derecho internacional”, el país se declara apegado a los instrumentos jurídicos que regulan las relaciones internacionales. Para el efectivo ejercicio de este principio, Chile otorga relevancia al “cumplimiento de los tratados internacionales vigentes”, como condición para la convivencia pacífica, la seguridad internacional y la cooperación entre Estados.

Sobre el “respeto de la democracia y el respeto a los derechos humanos”, la política exterior de Chile señala que reconoce a la democracia como sistema político adecuado para el respeto de los derechos de las personas<sup>24</sup>. En razón de ello, el país ha suscrito y ratificado tratados internacionales, promueve la representación en instancias multilaterales

23 Ministerio de Relaciones Exteriores. Principios y prioridades de la política de Chile, Santiago, s/a principalmente los principios de respeto al derecho Internacional y los DD.HH. y promoción de la democracia.

24 Ibid, p. 22.

en las que se tratan estos temas y, además, participa activamente de reuniones y foros internacionales<sup>25</sup>.

El país contribuye al fortalecimiento del multilateralismo, a partir de considerarlo como el espacio más apropiado para la promoción de la democracia y los derechos humanos. Los convenios y acuerdos internacionales suscritos por Chile, en materia de equidad e igualdad de género y derechos humanos de las mujeres, nos comprometen a establecer los mecanismos institucionales, las acciones de política pública y la legislación correspondiente para darles respuesta.

Los compromisos más importantes para la estrategia de transversalización son: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW); la Plataforma de Acción de Beijing; la Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, Belém do Pará, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

### *Instrumentos Políticos*

En Chile, durante 25 años de gestión en materia de género y políticas públicas, se han definido e implementado un conjunto de instrumentos que han otorgado el marco de acción, los lineamientos políticos y los contenidos para las políticas públicas de género, siendo los más relevantes, los MAM, los Planes de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, los Programas de Gobierno que incluyen transversalmente contenidos de género, y las agendas gubernamentales de género.

Su participación en organismos regionales y globales también han respondido a las distintas etapas en las que se ha desarrollado el tema en la comunidad internacional, como puede apreciarse a continuación.

### *Creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)*

El SERNAM se crea en 1990, gracias al impulso del movimiento de mujeres de Chile. Sus funciones, primeras iniciativas y líneas de acción, se basan en el programa y planteamientos del grupo Concertación de

---

<sup>25</sup> Comunidad de las Democracias, Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia, Iniciativa para la gobernabilidad democrática, entre otras.

Mujeres por la Democracia. Este grupo había empezado a funcionar en 1988, antes del Plebiscito que derrotó a la dictadura. Su principal logro fue incidir en el compromiso del candidato a Presidente, Patricio Aylwin, para crear un servicio público dedicado al progreso de las mujeres en el país, como los mecanismos ya existentes en otros países de la región.

Muchas de las primeras jefaturas provenían del semillero feminista, por lo cual fue un organismo vibrante de mística igualitaria y de derechos, lo que insufló la energía necesaria para enfrentar unos ínfimos recursos versus enormes tareas.

El concepto de género era desconocido por la mayoría del país y lo mismo ocurría entre los funcionarios varones y algunas funcionarias. Esto llevó a ejecutar la urgente tarea de capacitar en la materia, primero internamente, y luego, a funcionarios de instituciones que deberían actuar de consuno con el Servicio Nacional de la Mujer, tales como jueces, policías, trabajadores y trabajadoras de la salud, periodistas y otros. Desde el comienzo, el SERNAM se comprometió con un cambio cultural –o contracultural– que pudiera sostener sus innovadoras y combatidas políticas de igualdad de género.

El Chile heredado de la dictadura, era un país en que estaba naturalizada la violencia contra la mujer en todos los ámbitos y de diferentes tipos. El abuso sexual y las relaciones sexuales obligadas en el contexto de la vida matrimonial eran considerados parte del deber conyugal. Chile era uno de los escasos países donde el divorcio no estaba legalizado y donde el aborto estaba penalizado en todos los casos. Las escolares embarazadas eran expulsadas del sistema educacional, mientras los estudiantes que habían provocado los embarazos no eran afectados. Hay que agregar que el currículo escolar estaba, notoriamente, reproduciendo y reforzando los estereotipos sexuales de siempre, es decir, definiendo características en desmedro de las niñas y las mujeres. Lo mismo respecto de las relaciones al interior de la escuela, entre docentes, alumnas y alumnos, en el aula y fuera de ella.

Otra arista, eminentemente cultural, la constituían los medios de comunicación, que siendo en su mayoría refractarios a las nuevas ideas de igualdad y al reclamo por la dignidad de las mujeres, naturalizaban la violencia contra ellas en sus distintas expresiones; el femicidio, que se

encontraba oculto bajo la forma de parricidio, no gozaba del repudio social que hoy día es manifiesto.

En otro aspecto, una cuarta parte de los hogares chilenos estaban a cargo solo de una mujer. Esta realidad afectaba a la mujer soltera, cuyos hijos e hijas, por estar nacidos fuera del matrimonio, no recibían igual protección de la ley. Junto con la instalación del primer gobierno de recuperación y la creación del SERNAM, comienza a percibirse el fenómeno de la globalización, con bienvenidas y también recelos.

La CEDAW significó para Chile el compromiso de adoptar las medidas necesarias en todos los ámbitos, en orden a promover la igualdad entre hombres y mujeres; asegurar su integración a los esfuerzos a favor del desarrollo, y aumentar su contribución al fortalecimiento de una paz basada en la justicia social y la consolidación de la democracia.

Chile entiende que la adaptación del marco normativo nacional hacia la plena igualdad de dignidad y derechos entre los géneros resulta fundamental, iniciando la adecuación legislativa al mandato de la CEDAW. Los siguientes son los principales avances logrados a la fecha, en orden cronológico, en materias laborales, de violencia doméstica, régimen patrimonial en el matrimonio, divorcio, aborto y otras.

Fases Evolutivas	Hechos Influyentes	Focos de Interés
1ª Fase 1945-1962	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea la Comisión de Condición Jurídica y Social de la Mujer.</li> <li>• Adopción de la Declaración Universal de los DD.HH.</li> </ul>	Señalar las desigualdades y en determinar los obstáculos al logro de la igualdad.
3ª Fase 1976-1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primera Década de la Mujer ONU.</li> <li>• Segunda Conferencia Mundial de la Mujer, Copenhague, 1980.</li> <li>• Adopción de la CEDAW, 1979</li> <li>• Tercera Conferencia Mundial de la Mujer, Nairobi, 1985.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio en la conciencia internacional sobre el impacto de la situación de la mujer en el desarrollo, especialmente por fenómenos como la pobreza, superpoblación, analfabetismo, desnutrición y otros.</li> <li>• Nueva concepción de la mujer como “agente y beneficiaria del proceso de desarrollo en todos los sectores y todos los niveles”.</li> </ul>

<p>4ª Fase 1986-1995</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IV Conferencia Mundial en Beijing.</li> <li>• Conferencias Mundiales sobre Ambiente, Derechos Humanos, del Niño y la Niña, Población, Asentamientos Humanos; Cumbre Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de los impactos de los esfuerzos realizados.</li> <li>• Aparecen Enfoque de Género y el principio de Mainstreaming.</li> <li>• Relevancia del tema de la violencia.</li> </ul>
<p>Etapa Post Beijing</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS: Incorporan 1 objetivo de igualdad de género, y metas de género de manera transversal en 10 de los 17 ODS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterizada por la emergencia de importantes categorías de análisis y aplicación de las políticas públicas, tales como la Igualdad de Oportunidades, el Mainstreaming de Género, los criterios de DD.HH., la resignificación de la ciudadanía de las mujeres, la globalización de actores y procesos que contribuyen al avance de la igualdad.</li> </ul>

*Fuente: Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género*

### *Principales leyes para el progreso de las mujeres 1990-2017*

Nº de Ley / Año	Materia de la ley
19.023 /1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea el Servicio Nacional de la Mujer</li> </ul>
19.250/1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otorga a los padres permisos laborales para el cuidado de los hijos, equiparando los de las mujeres.</li> <li>• Establece jornada máxima e ingreso mínimo para trabajadoras de casa particular.</li> </ul>
19.325/1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primera ley que define y sanciona la Violencia Intrafamiliar.</li> </ul>
19.409/1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanciona la trata de mujeres y personas en general.</li> </ul>
19.585/1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdad de filiación: Cambio histórico que establece igualdad de derechos para los hijos/as nacidos dentro y fuera del vínculo matrimonial.</li> </ul>
D.1.640/1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratifica la Convención de Belem do Pará sobre violencia hacia la mujer.</li> </ul>



N° de Ley / Año	Materia de la ley
D.1.907/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratifica Convenios 103 y 156 de la OIT sobre protección de la maternidad y responsabilidades familiares compartidas.</li> </ul>
19.611/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emblemática reforma a la Constitución Política: señala que “las personas” y no solo “los hombres” nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y declara que “hombres y mujeres son iguales ante la ley”.</li> </ul>
19.617/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define violación y demás delitos sexuales; permite adoptar medidas de protección; autoriza investigar denuncias por violación conyugal y eleva las penas.</li> </ul>
19.688/2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece que la maternidad y el embarazo adolescente no son impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos de educación de cualquier nivel.</li> </ul>
19.947/2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consagra el derecho a demandar el divorcio.</li> </ul>
20.005/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanciona el acoso sexual en el trabajo y pasa a ser causal de despido, sin derecho a indemnización.</li> </ul>
20.047/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece permiso paternal en el Código del Trabajo.</li> </ul>
20.152/2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfecciona y agiliza el pago de pensiones de alimentos.</li> </ul>
20.255/2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma previsional: otorga pensión básica a quienes no han podido acceder al trabajo remunerado y entrega un bono por hijo/a nacido/a vivo/a.</li> </ul>
20.348/2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece el principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres que prestan un mismo trabajo.</li> </ul>
20.480/2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece la figura delictual de femicidio.</li> </ul>
20.533/2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite a las matronas prescribir métodos y desarrollar procedimientos anticonceptivos.</li> </ul>
20.545/2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extiende el descanso postnatal para mujeres trabajadoras a seis meses.</li> </ul>
20.761/2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extiende a los padres trabajadores el permiso de alimentar a sus hijos menores de 2 años.</li> </ul>
20.820/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.</li> </ul>
20.840/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma electoral establece cuotas: ni hombres ni mujeres deben tener una representación menor al 40% o mayor al 60%; establece sanciones por su incumplimiento.</li> </ul>

Nº de Ley / Año	Materia de la ley
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma del Convenio 189 de la OIT, y asegura el trabajo decente para trabajadoras y trabajadores de casa particular.</li> </ul>
21.030/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despenalización del aborto en 3 causales: peligro para la salud de la mujer, inviabilidad fetal y violación.</li> </ul>

## VII.- CHILE Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL – AGENDA 2030

El país busca promover acciones y proyectos de Cooperación Sur-Sur (CSS), compartiendo las experiencias de la Cooperación Chilena para el Desarrollo en temas económicos y sociales, y también en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con países de igual o menor desarrollo relativo en América Latina y el Caribe, el Pacífico Insular y África.

Chile es miembro fundador junto a Brasil, Francia, Noruega y Reino Unido, en la creación de UNITAID, en 2016, mecanismo internacional de compra de medicamentos, a fin de colaborar con la ampliación del acceso a diagnósticos y tratamientos para el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis en países de bajos ingresos, por la vía de abaratar las terapias.

No olvidemos que las mujeres y las niñas aún están entre las personas olvidadas por la respuesta al sida, asegurando que “las adolescentes y las jóvenes de entre 15 y 24 años presentan un mayor riesgo de infección por el VIH en todo el mundo, siendo el 20% de todas las nuevas infecciones por el VIH entre los adultos en todo el mundo en 2015, a pesar de representar solo el 11% de la población adulta” (ONUSIDA, 2016).

El informe “Actualización mundial sobre el sida 2016” de ONUSIDA, muestra sin tapujos, que las dañinas desigualdades de género, los obstáculos en educación y en salud sexual y reproductiva, más la pobreza, la inseguridad alimentaria y violencia, son los principales factores que detonan esta mayor vulnerabilidad de las mujeres<sup>26</sup>.

26 [http://www.unaids.org/es/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2016/may/20160531\\_Global-AIDS-Update-2016](http://www.unaids.org/es/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2016/may/20160531_Global-AIDS-Update-2016)

Es bueno enfatizar en el círculo vicioso de la ecuación: más desigualdad en la vida de las mujeres – aún más asimetría de poder personal y colectivo de las mujeres – aún más desigualdad en la vida de las mujeres, y así... Esto es lo que queremos romper desde la multilateralidad, antes que el círculo vicioso se transforme en espiral.

El diseño y la preparación, evaluación y supervisión de las iniciativas financiadas por el Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza, son de responsabilidad compartida entre el Gobierno de Chile y el PNUD<sup>27</sup>, para lo cual se creó el Comité Directivo, en el que Chile está representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y el PNUD por su Oficina País en Chile.

Estos proyectos cumplen con otros ODM para el avance de las mujeres, como acabar con el hambre y la pobreza; el acceso a un trabajo decente y a la educación de calidad; reducción de las desigualdades; logro de la paz y la justicia. Mostramos a continuación algunos de los proyectos desarrollados por Chile en América Latina, los que entre otros ODM, se comprometen con el Objetivo 5, de lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Proyecto	Institución que lo implementa	País en que se implementa
Certificación ambiental estatal, un instrumento de apoyo a la gestión ambiental municipal y educacional.	Subsecretaría del Medio Ambiente de Chile.	Paraguay y Honduras 2017 – 2019
Asistencia Técnica para el fortalecimiento del sistema de protección social e institucional.	Ministerio de Desarrollo Social de Chile.	El Salvador 2017 – 2018
Transferencia metodológica para la implementación del acompañamiento familiar en el marco de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza.	Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile.	Panamá 2017 – 2019

<sup>27</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Proyecto	Institución que lo implementa	País en que se implementa
Formación de docentes de la educación inicial para la pequeña infancia.	Junta Nacional de Jardines Infantiles de Chile.	Haití 2017 – 2018
Desarrollo y capacitación laboral en grupos de atención prioritaria.	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, de Chile.	Ecuador 2016 – 2018

*Elaboración propia usando como fuente : fondochile.cl*

### *Chilenas en cargos internacionales*

A las ya mencionadas Amanda Labarca, nombrada embajadora ante las Naciones Unidas en 1946; a la escritora y diplomática Marta Brunet, y a nuestra Premio Nobel Gabriela Mistral, por quien la OEA instituyó un premio que lleva su nombre en 1979<sup>28</sup>, mencionaremos a algunas otras chilenas, como la Presidenta Michelle Bachelet, que estuvo a la cabeza de ONU Mujeres entre 2010 y 2013, a quien se la ha definido como “una dirigente con visión de futuro, que ha contribuido a elevar la causa del género a lo más alto de la agenda mundial”.

Así también, la jurista y doctora en Derecho, Cecilia Medina, fue Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos durante el período 2008 y 2009, y entre los años 2002 y 2008 se desempeñó como jueza de este tribunal. Durante ocho años fue miembro del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y ejerció como su Presidenta en los años 1999 y 2000. Por su parte, la socióloga Marta Maurás es Embajadora/Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y la Conferencia de Desarme con sede en Ginebra.

Sin duda es destacable la labor a favor de los Derechos Humanos, de la abogada con discapacidad visual, Soledad Cisternas, quien fue convocada en 2008 para participar como experta en el Comité *ad-hoc* que elaboró la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, siendo reelegida en 2013. Más tarde fue nombrada como Presidenta del Comité de Expertos para el período

<sup>28</sup> Premio Interamericano de Cultura “Gabriela Mistral”.

2015-2016. Entonces declaró: “los derechos de las personas con discapacidad no son una isla de los derechos humanos, sino un enfoque que cruza todo el entramado social. Esto debe tener hoy un impacto sustantivo en el desarrollo social sostenible, inclusivo y accesible, en vínculo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda post 2015”. A partir de 2017 es la nueva enviada especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Accesibilidad.

### VIII.- LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES, CIM/OEA

Por último se debe mencionar que siendo ministra del SERNAM, la autora de este artículo fue elegida como Presidenta de la Comisión Interamericana de las Mujeres (CIM/OEA), en el marco de la Trigésima Cuarta Asamblea de Delegadas, entre los días 10 y 12 de noviembre de 2008, en Santiago de Chile, cargo que ejerció hasta noviembre de 2009.

La CIM nació hace nueve décadas –en 1928– durante la VI Conferencia Internacional Americana de La Habana. En 1953, sobre la base de un acuerdo firmado con la OEA, fue reconocida como un organismo interamericano especializado y de carácter permanente.

Desde sus lejanos inicios –con Doris Stevens como su primera Presidenta– la CIM ha aportado constantemente al establecimiento de normas en favor de los derechos de la mujer, como las Convenciones Interamericanas sobre Nacionalidad de la Mujer, en 1933, en Uruguay, y en 1948, en Bogotá. Es el primer organismo intergubernamental dedicado a la igualdad civil y política de las mujeres.

La siguiente Convención fue en 1994 ,en Brasil, y la conocemos como la Convención de Belém do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

La principal ocupación de la CIM ha sido actuar como un foro americano del que emanan políticas que comprometan a los países que le dan vida y que persiguen la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad entre los géneros, reconociendo en ello la mejor estrategia para el desarrollo humano, político y económico de estas naciones.

### *Por qué Chile aspiró a la Presidencia de la Comisión Interamericana de Mujeres CIM/OEA*

La candidatura, además de ser aspiración del Gobierno de la Presidenta Bachelet, fue en respuesta a una estrategia gubernamental de posicionar internacionalmente la trayectoria de Chile en materia de género, como política de Estado expresada, por una parte, en la creación del Servicio Nacional de la Mujer –de los pocos mecanismos que a la fecha contaba con rango ministerial en América Latina– y por otra, en la experiencia nacional sobre transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas.

Además, parte de los compromisos del Ministerio de Relaciones Exteriores con el programa de Mejoramiento de la Gestión sobre género, era promover la candidatura de mujeres en instancias internacionales de interés nacional. De este modo, paralelamente a la candidatura a la CIM, otras destacadas mujeres participaron como candidatas en distintas instancias de la OEA y la ONU.

Fue relevante en esto la figura de la Presidenta Bachelet. En la región, produjo gran admiración y expectativa por lo que la mandataria representaba para la construcción de la imagen de “mujer latinoamericana”, así como también su “Agenda de Gobierno por la Equidad de Género 2006-2010”, progresista y en sintonía con las históricas demandas del movimiento de mujeres y la agenda internacional en materia de género. Especialmente simbólico fue el “gabinete paritario”, inédito en Chile y en las otras naciones del continente.

Igualmente importantes fueron otras decisiones con perspectiva de género, las que formaron parte de las grandes reformas y orientaciones del Programa de Gobierno de la administración Bachelet y cuyo espíritu fueron recogidos durante la candidatura y gestión de la presidencia de la CIM.

Destacan las Reformas Legales para la igualdad en los siguientes ámbitos: Brecha Salarial, Cambio de Orden de Apellidos, Violencia Contra las Mujeres, Salida de Hijos/as del país, Tributación en compensaciones económicas, Trata de Personas, Discriminación, Reforma a Tribunales de Familia, Flexibilización del uso del permiso maternal, Adulto Mayor como sujeto de violencia, cambio del Régimen Eco-

nómico del matrimonio y legislación para garantizar la participación política equilibrada de las mujeres en los asuntos públicos.

Una de las iniciativas legislativas más importantes fue la Reforma Previsional, que incorporó importantes elementos de equidad de género, como la entrega de una Pensión Básica Solidaria a todas las mujeres de más de 65 años. También consideró un bono por hijo nacido vivo para todas las mujeres chilenas. Muy valorada fue, además, la instalación de una fuerte política de Estado sobre protección de las mujeres en materia de violencia de género. Se estableció, por primera vez, una red de Casas de Acogida y Centros de Atención Ambulatorios en todo el país, y se ampliaron los Centros de la Mujer.

### *La Presidencia de Chile en la Comisión Interamericana de Mujeres, CIM/OEA*

En consideración al proceso político en el que se encontraban las políticas de género en el período y con miras a lograr avances significativos al año 2010, declarado como el “Año Interamericano de las Mujeres”, la gestión del SERNAM se focalizó en relevar la trayectoria de incidencia de la CIM en la OEA y otorgar un renovado apoyo político, para que este foro multilateral hemisférico respondiera a los desafíos que presentaban las nuevas realidades políticas, sociales y culturales de nuestra región.

El objetivo de la gestión fue: “potenciar, política y técnicamente, a la CIM, aumentando su capacidad de incidencia al interior de la OEA y en decisiones en el ámbito interamericano, a fin de transversalizar políticas de equidad e igualdad de género, que favorezcan el avance de las mujeres de los Estados Parte, con miras a una sociedad más democrática e inclusiva”.

Las tareas fijadas tuvieron por objetivo dar impulso a las siguientes líneas de trabajo:

- Potenciar los Liderazgos Femeninos Emergentes en la región.
- Promover los derechos humanos de las mujeres, la equidad e igualdad de género a través de Políticas Públicas y el apoyo de la

## Sociedad Civil.

- Fortalecer la estructura organizativa, administrativa y estatutaria de la CIM; instar a los países miembros y a la Secretaría General de la OEA a tomar medidas para apoyar los trabajos de la CIM, y promover la igualdad y equidad de género, mediante un diálogo constructivo de la CIM con los Gobiernos, que se tradujera en una implementación efectiva de los mandatos.
- Movilizar la voluntad política para proveer a la CIM y al MESECVI de recursos humanos y financieros suficientes para fortalecer su capacidad para cumplir con los mandatos. En este sentido, invitar a los países a poner expertas a disposición de la CIM para mejorar la eficacia del seguimiento de los planes de trabajo bienales y la implementación de resoluciones.
- Incentivar a que la Secretaría General de la OEA asigne prioridad a los proyectos y programas de la CIM en la captación de financiamiento de donantes externos.
- Mejorar la coordinación y complementariedad del trabajo técnico y político de la CIM con el de otras instancias del Sistema Interamericano (Salud, Educación y Cultura, Desarrollo Social, Derechos Humanos).
- Apoyar el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de la mujer.
- Promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas relativas a la transversalización e integración de la perspectiva de género en las políticas públicas y presupuestos nacionales.
- Mejorar la interlocución con los Gobiernos, a través del establecimiento de canales permanentes de comunicación que promuevan un diálogo constante y fluido.
- Potenciar el MESECVI para hacer más efectivo el cumplimiento de los Estados Parte en sus compromisos con la eliminación de la



## Violencia Contra las Mujeres.

- Focalizar la acción de la CIM en temas de interés que afectan de manera particular a las mujeres (aumento participación política, mejoramiento de condiciones laborales, violencia, derechos sexuales y reproductivos, migraciones y trata de personas, pobreza, VIH/SIDA), desde una perspectiva que atendiera a las distintas sensibilidades y particularidades de cada subregión.

### *Principales logros de la presidencia de Chile en la CIM*

La presidencia de Chile en la CIM realizó una gestión eminentemente política, con la finalidad de “resituar a la comisión como un espacio de concertación política al interior de la OEA”. Este reposicionamiento político implicó politizar el discurso sobre género y derechos de las mujeres en la región, fortalecerse internamente, constituirse en un órgano de consulta y referencia del Sistema Interamericano, otras instancias multilaterales y los Mecanismos Nacionales de la Mujer de las Américas. En esta línea, sus principales logros fueron:

- Apoyo del Secretario General para elevar el estatus de la CIM, pasando a depender de la Secretaría General y ya no del secretario adjunto, situación que en la práctica la burocratizaba y favorecía un desempeño de carácter más bien administrativo.
- Acuerdo a la propuesta de la CIM de participar con voz en los principales espacios de diálogo político en la OEA, tales como Asamblea General, Cumbre de las Américas, Reuniones ministeriales y Consejo Permanente. Así, la Presidenta chilena de la CIM participó:
  - En la V Cumbre de las Américas en representación de su Gobierno, y en tal calidad pudo incidir en la Asamblea General de la OEA de 2009, por lo cual se incorporó a la discusión la violencia contra las mujeres como una más de las graves manifestaciones de violencia en los países de América.

- Chile albergó, en el mes de mayo, la Cumbre Global de Mujeres, donde se conmemoró el Día Internacional de la Familia, que se vinculó con la Campaña del Secretario General de Naciones Unidas, por la No Violencia Contra la Mujer, y también con los esfuerzos de la OEA para posicionar el tema en la agenda regional, a través del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará, MESECVI.

- En agosto de 2009, la CIM participó en la Reunión de Mujeres Líderes de las Economías de Asia Pacífico, en Singapur, cuyo debate se centró en el vínculo entre el acceso al mercado y la competitividad de las mujeres de la región.

- También se consiguió el compromiso de apoyar económicamente (a contar de 2010 se incluiría como parte del financiamiento regular de la OEA) al Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI).

- En el plano de la cooperación horizontal, Chile puso a disposición su trayectoria en políticas e instrumentos de gestión para la transversalización de género en el Estado. El resultado fue que se establecieron convenios de cooperación con todos los países de la región, materializándose en programas de asesoría, sensibilización y capacitación a funcionarias/os de los Mecanismos de la Mujer de América Latina.

- La trayectoria chilena y este último impulso regional, valieron para que la Ministra Alborno, en representación del Estado de Chile, fuera reconocida por el Gobierno de Dinamarca con la “Antorcha de la Equidad”, estímulo otorgado a los países que se comprometieron y realizan esfuerzos mayores a los comprometidos oficialmente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

## IX.- ESTRATEGIA DE MONTEVIDEO Y LA AGENDA REGIONAL DE GÉNERO

A partir de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, efectuada en 2013 en Santo Domingo, los gobiernos han manifestado su voluntad y la necesidad de contar con una estrategia regional para el efectivo cumplimiento de los diversos acuerdos. Posteriormente, emana de la XIII Conferencia llevada a cabo en Montevideo, en 2016, el documento Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030. Después de un extenso proceso de consulta, se recogieron los diferentes aportes de los gobiernos, la sociedad civil y los organismos del Sistema de las Naciones Unidas.

Esta agenda regional de género considera los atascos y los progresos abierta al futuro; incorpora los nuevos compromisos asumidos por los Estados y, a la vez, tiene un carácter progresivo; es también acumulativa, pues se reconoce el valor político y programático de documentos anteriores y los complementa considerando los nuevos escenarios socioeconómicos y políticos.

En la agenda se identifican los acuerdos para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres, y se las reconoce como sujetos de derecho, ratificando su carácter universal, indivisible, inalienable e interdependiente. Los Estados son garantes de:

- i) Derecho a una vida libre de toda forma de violencia y discriminación contra las mujeres, sea en lo privado o el espacio público; sea simbólica, institucional, cibernética, económica, obstétrica, política, en situaciones de conflicto o desastres naturales; se trate de acoso laboral, acoso y hostigamiento sexual, o abuso y explotación sexual; en privación de libertad, tráfico ilícito de migrantes, trata de mujeres, prostitución forzada, violaciones, feminicidio; matrimonio y convivencia forzada de niñas y adolescentes; seguridad pública; legislaciones y acceso a la justicia; contenidos educativos y medios de comunicación; uso de estereotipos, sexismo, racismo, etnocentrismo, homofobia, lesbofobia, transfobia y discriminación.

ii) Derechos sexuales y reproductivos: información y educación sexual integral; servicios de aborto seguros y de calidad cuando el aborto está despenalizado; anticoncepción; servicios sociales de salud integrados; mortalidad materna; orientación sexual e identidad de género; servicios universales y accesibles; discapacidad y vejez; erradicación del embarazo de niñas, prevención del embarazo y la maternidad adolescente; infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA; emergencias sanitarias; maternidad saludable; desarrollo tecnológico; distintos tipos de familias.

iii) Derechos económicos, sociales y culturales: interviniendo en políticas de ingresos, empleo e inserción productiva; trabajo y control de los recursos; derecho a la tierra; división sexual del trabajo; trabajo no remunerado y cuidados; protección y seguridad social; educación; ciencia y tecnologías de las comunicaciones; transformación de pautas culturales; interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza; jefatura de hogar y bienestar; uso y distribución del tiempo; políticas fiscales y macroeconómicas; políticas sociales; inversión pública; ruralidad, trabajo doméstico remunerado e informalidad; empresas y emprendimientos, crédito, tecnologías e innovación; territorio y modelos productivos.

iv) Derechos civiles y políticos: participación y liderazgo; partidos políticos y sistemas electorales; representación y paridad; organizaciones y movimientos de mujeres y feministas; migración; conflictos y procesos de paz; gobierno electrónico.

v) Derechos colectivos y medioambientales: tierra y territorio; agua y bosques; conocimientos ancestrales; desastres naturales y eventos extremos; cambio climático; ámbitos rural y urbano; gestión de riesgos y mitigación; derecho al desarrollo; cooperación internacional.

La agenda regional incluye acuerdos sobre los medios para avanzar hacia la garantía efectiva de los derechos y la autonomía de las mujeres

bajo los principios de igualdad y no discriminación, como base para la construcción de los siguientes ejes para la implementación y las medidas de la Estrategia de Montevideo:

1. Marco normativo: igualdad y estado de derecho.
2. Políticas públicas multidimensionales e integrales de igualdad de género.
3. Democratización de la política y las sociedades: participación popular y ciudadana.
4. Una gestión pública basada en la igualdad y la no discriminación.
5. Movilización de recursos suficientes y sostenibles para la igualdad de género.
6. Acceso a la información y promoción del cambio cultural.
7. Hacia el gobierno electrónico: economías innovadoras e inclusivas.
8. Hacia una gobernanza multilateral democrática: cooperación.
9. Transformar datos en información, la información en conocimiento y el conocimiento en decisión política.
10. Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas: garantía de derechos y transparencia.

Estos diez ejes tienen un valor prioritario y se interconectan para crear las condiciones y los medios para la aplicación plena y efectiva de políticas públicas orientadas a eliminar la desigualdad y asegurar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en su diversidad.

La Estrategia de Montevideo es un instrumento político-técnico que permitirá dar un salto cualitativo en políticas públicas multidimensionales e integrales para alcanzar la igualdad de género en América

Latina y el Caribe en 2030. Retoma las lecciones aprendidas y los asuntos pendientes a 20 años de la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing y del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, y a 15 años de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); propone medidas para superar los principales obstáculos en los procesos y funge como guía para las políticas públicas sectoriales y transversales para eliminar las desigualdades y contribuir al desarrollo sostenible.

Las medidas incluidas en la Estrategia de Montevideo reposicionan el papel del Estado en las políticas de igualdad y derechos humanos, comprometiendo a toda la estructura estatal, y reconoce el liderazgo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, en el caso de Chile, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Estas medidas también requieren el compromiso y la participación activa de los ministerios sectoriales, las entidades de planificación y presupuestos, los organismos descentralizados, los poderes Legislativo y Judicial, entre otros actores estatales.

La condición *sine qua non* para el éxito de la Estrategia es la participación activa de la sociedad civil en toda su diversidad, del ámbito académico, los sindicatos y las y los defensores de los derechos humanos, en el monitoreo y evaluación de las políticas públicas, y en el seguimiento de los compromisos asumidos. También se precisa la contribución del sector privado, especialmente el sector empresarial a través de su actuación de conformidad con los estándares de derechos humanos de las mujeres y las normas laborales, ambientales, tributarias y de transparencia, así como la promoción de la igualdad de género y la autonomía y el empoderamiento de las mujeres.

En vistas de sus capacidades y recursos, los países de América Latina y el Caribe, así como la comunidad internacional, están llamados a cooperar y brindar asistencia. Los acuerdos de cooperación para el cumplimiento de la agenda regional de género pueden ser de carácter técnico, científico, financiero, de transferencia de tecnología o capacidades. La cooperación regional, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, no sustituyen a la cooperación Norte-Sur, con base en los principios de horizontalidad, no condicionalidad y beneficio mutuo.

Muchos países han logrado o están en vías de conseguir algunos objetivos contenidos en la Estrategia, pero la regresión siempre está figoneando para ver cuándo interviene. Proteger lo conquistado es también parte de la tarea de hoy.

## X.- TRAZANDO UN CAMINO

La igualdad de género requiere una transformación de la participación de las mujeres en la economía y la sociedad civil. Los estudios de caso demuestran que el progreso continuo en América Latina y el Caribe requiere un esfuerzo amplio y cohesionado por parte de gobiernos y privados.

Tal esfuerzo puede comenzar con el fortalecimiento de las herramientas para la acción política colectiva en cada país. Pero, para que sea realmente eficaz, debe ir acompañada de una estrategia coordinada a nivel regional, que incorpore una respuesta a la amplia gama de amenazas que enfrentan las mujeres en América Latina.

Esta estrategia debería implicar políticas específicas para una mayor inclusión, y mover el apoyo financiero necesario para promover la ascensión femenina, a la vez que se destaquen los importantes beneficios sociales, económicos, políticos y de otra índole, que conlleva la igualdad de género.

No solo debemos centrarnos en las barreras económicas y políticas para la igualdad de género, hay otros factores que también socavan el progreso y agravan la discriminación, como la violencia de género y su peor expresión, el feminicidio; también obstaculizan las altas tasas de embarazo en la adolescencia y la feminización de la pobreza.

El empoderamiento económico y político, logrado mediante el aumento de mujeres tanto en el sector público como privado, es una forma de garantizar que estos problemas más amplios se aborden con seriedad.

En sintonía con la Estrategia de Montevideo, nuestro país ha trabajado en la implementación de acciones públicas de apoyo al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Ese es el principal desafío que Chile enfrenta en materia de género, pues si bien se han anotado enormes avances en los últimos años, especialmente en materia legislativa e institucional, aún hay retos que deben ser abordados por el Estado de una manera realmente transversal:

- El cambio cultural es uno de ellos, pues involucra aspectos como la no discriminación a niñas y adolescentes, mujeres jóvenes, migrantes, indígenas, en situación de discapacidad, adultas mayores, lesbianas y transgénero. Esto puede ser abordado a partir de programas educacionales sistemáticos, que incluyan contenidos sobre igualdad de género.

- En materia de prevención de la violencia contra la mujer y en la atención y protección a mujeres víctimas, es necesario que se continúe la ampliación de la cobertura pero, al mismo tiempo, la especialización de los tribunales y la capacitación de las instituciones coadjudantes a la administración de justicia.

- Aún hay trabajo pendiente para alcanzar una democracia paritaria, es decir, mayor participación de mujeres en cargos de toma de decisión tanto a nivel público como privado. En 2015, el Congreso chileno aprobó la Ley de Cuotas, que estableció para las candidaturas parlamentarias que ni hombres ni mujeres podrían superar el 60% del total de los inscritos por lista. Es decir, ningún género debe estar representado en las candidaturas en una cifra inferior al 40%. Esto, en las pasadas elecciones de 2017, logró un histórico aumento en la representación femenina en el Parlamento, donde se pasó de un 15,8% al 23%, lo que acerca a nuestro país al promedio regional. Este tipo de acciones, si bien incompletas, busca la paridad de género, y pueden, a través de diferentes mecanismos en el espacio público y privado, continuar avanzando hacia un mayor equilibrio de género. Un ejemplo de ello ha sido el 42% de mujeres directoras en el Sistema de Empresas Públicas, lo cual se logró en este segundo mandato presidencial de Michelle Bachelet, conjuntamente con la adhesión a la Norma Chilena de Equidad y Conciliación de vida



Laboral, Familiar y Personal N° 3262, vigente en nuestro país desde el año 2010 en adelante y con la que se han comprometido numerosas empresas privadas y públicas, como es el caso de Codelco (Corporación Nacional del Cobre), principal empresa chilena.

- Lo mismo ocurre con la reducción de brechas de género, especialmente en el ámbito laboral y previsional. Particularmente, estos últimos ponen la piedra final a una vida de discriminación y sesgos en el trabajo asalariado y doméstico, en la salud, la política y la cultura. Es por esto que una regulación tendiente a disminuir las brechas de la desigualdad se hace imperativa. La Ley de Reforma al Sistema Previsional de 2007 logró un avance, pero aún quedan materias pendientes en esta materia, acceso y promoción de carrera de muchas mujeres que se desempeñan en áreas tradicionalmente masculinas, como la minería y la energía, por mencionar algunas.

A partir de lo mencionado anteriormente, se hacen las siguientes recomendaciones:

***Acciones para los gobiernos nacionales y sector privado:***

1. Implementar cuotas para la participación de las mujeres en las juntas directivas de las empresas públicas e introducir incentivos para que las empresas privadas establezcan la paridad de género en sus juntas directivas. Además, reglamentar cuotas de participación de mujeres en los consejos de compañías que cotizan en la bolsa. Donde ya existen leyes de cuotas, establecer sanciones efectivas si no hay cumplimiento.

2. Promulgar leyes que obliguen a los partidos políticos a aumentar la participación de las mujeres en los niveles más altos, y asignar mayores fondos del gobierno para alentar a las mujeres a capacitarse para puestos políticos de alto nivel.

3. Fortalecer y extender los programas de tutoría en liderazgo femenino.
4. Desarrollar mecanismos de integración de las mujeres en el empleo formal y sistemas de seguridad social, a través de incentivos fiscales u otra herramienta, convocando a lo mismo, al sector privado.
5. Incorporar la perspectiva de género en todas las políticas públicas de los ministerios y agencias, empleando los lineamientos de la evaluación de impacto de género, una herramienta legal que opera de manera similar a las evaluaciones de impacto ambiental, económico y social de las comunidades.

### *Y la violencia: Punto crucial para cada nación y para la región*

No se debe olvidar que la violencia contra las mujeres constituye un problema de derechos humanos, de salud pública y una barrera para el desarrollo económico y el progreso de las naciones.

Según datos de la Organización Mundial de la Salud, es la principal causa de muerte para mujeres entre 15 y 44 años, superando a las muertes por cáncer, los accidentes de tránsito y la malaria. Todo esto es éticamente inaceptable, pero además acarrea enormes costos económicos para los países, en algunos casos superando los varios miles de millones de dólares anuales para los servicios de atención de salud y la pérdida de productividad.

La violencia contra las mujeres, no es solo una forma más de violencia. A menudo está en el origen de muchas otras conductas violentas. Frente a esta situación, nuestro continente cuenta con un instrumento especial para “prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres”: la Convención de Belém do Pará, vigente desde 1995 y ratificada, a la fecha, por 32 de los 34 Estados miembros de la OEA. Se necesita que los presupuestos nacionales contemplen los recursos para su implementación y, por otra parte, que se asignen a la CIM los fondos indispensables para su seguimiento.

La tarea de construir los espacios que propone la Convención de Belém do Pará, además de una fuerte voluntad política, que sabemos existe, requiere compromisos financieros que, aunque siendo realistas, estén a la altura de la amenaza que enfrentamos.

Se requiere, además, permear nuestras políticas públicas de un enfoque de derechos humanos, que tenga debidamente en cuenta no solamente el desafío de prevenir, reprimir y sancionar la violencia contra la mujer, sino de garantizarle, a su vez, la plena contribución al desarrollo y la justa participación en los beneficios sociales, económicos, políticos y culturales que este representa.

Si hacemos todo lo anterior, estaremos cumpliendo con nuestro deber ético y construyendo sociedades más sustentables, justas y pacíficas, con un verdadero desarrollo humano para todos y para todas.

# EL ROL DE LOS COMITÉS DE EXPERTOS EN LOS MECANISMOS MULTILATERALES DE DERECHOS HUMANOS

*María Soledad Cisternas \**

## I.- PRESENTACIÓN

Esta monografía se inicia identificando cómo los mecanismos multilaterales de promoción y protección de la dignidad humana y el enfoque en derechos, realizan sus labores. Estos esquemas trabajan a partir de sus propios mandatos, a través de Observaciones Finales para los Estados Partes, luego de un proceso de examen pormenorizado y la elaboración de Observaciones Generales (OG) para interpretar normas específicas de los Tratados en derechos humanos.

En este contexto, conviene señalar la forma en que el Estado de Chile se ha comprometido y participa en el mencionado sistema, a través de la elaboración, presentación y debate de sus informes, tanto iniciales como periódicos, ante los distintos órganos de Tratados en derechos humanos de Naciones Unidas, recibiendo las respectivas recomendaciones y dando decididos pasos hacia la implementación de las Observaciones Finales que se le han efectuado. Esto incluye la rendición de cuentas en cuanto a ciertas recomendaciones seleccionadas por el respectivo Comité, para efectos de seguimiento dentro del lapso de un año.

No obstante, otra forma de contribuir sustantivamente al sistema multilateral es la presentación de candidaturas de expertos idóneos a los Comités de derechos humanos, respetando siempre la independen-

---

\* Ex Presidenta del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas y Premio Nacional de Derechos Humanos.

cia de aquellos. Con esto, el país se compromete fuertemente con la mantención de la estructura de supervisión internacional de derechos humanos, relevando las características de alta competencia e imparcialidad de sus integrantes. Esta perspectiva nos lleva a mirar cómo el rol de expertos independientes chilenos, en su papel de miembros y también ocupando el cargo de Presidentes de Órganos de Tratados, han participado en dos procesos relevantes: el fortalecimiento de los Órganos de Tratados en derechos humanos y el énfasis de los derechos humanos como un sustento esencial de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible. De esta forma, Chile ha contribuido a la evolución de los principios, la institucionalidad y la implementación de los estándares globales y regionales de derechos humanos.

Un nítido ejemplo de la contribución nacional al sistema multilateral indicado, es el proceso que llevó a la adopción del primer Tratado de derechos humanos del siglo XXI: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (CDPD). En este trayecto, se observa el decidido compromiso del Estado chileno en la fase de negociación del Tratado, su ratificación y la colaboración para el establecimiento del Comité (CDPD), a través de la presentación de una candidatura independiente. Desde luego, se puede apreciar cómo el impulso nacional ayudó a poner en marcha un instrumento normativo y el consiguiente Órgano de Tratado que se ocupa de la realidad de más de mil millones de personas en el mundo, aportando a la coherencia y consistencia del sistema. A 10 años de la adopción de este Tratado, podemos apreciar la importancia de depositar confianza en el sistema, lo que desencadena impactos positivos en la solidez del mismo y en otros procesos intergubernamentales.

Finalmente, el texto concluye con las reflexiones y los pasos a seguir para una efectiva implementación del sistema multilateral de promoción y protección de los derechos humanos, acentuando el compromiso estatal.

## 2.- INTRODUCCIÓN: ÓRGANOS DE TRATADOS EN DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (COMITÉS DE DERECHOS HUMANOS DE NU).

El sistema universal de promoción y protección de los derechos humanos de Naciones Unidas se ha estructurado sobre la base de Convenciones Internacionales, de las cuales surgen mecanismos para la supervisión hacia los Estados Partes en el cumplimiento de las disposiciones de cada Pacto. De este modo, son instrumentos fundantes: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP / ICCPR); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC / ICESCR); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CDR / CERD); Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDM / CEDAW); Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT / CAT); Convención sobre los Derechos del Niño (CDN / CRC); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CDTM / CMW); Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD / CRPD), y Convención para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CDF / CED).

El soporte logístico para el funcionamiento de todos los Comités de derechos humanos es brindado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que representa el compromiso del mundo frente a los ideales universales de la dignidad humana<sup>1</sup>.

El examen de supervisión se desarrolla a través de un análisis pormenorizado de los informes estatales, la información proporcionada por la sociedad civil y, en ocasiones, la contribución de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Agencias especializadas de Naciones Unidas. Este proceso transita hacia un diálogo interactivo con los Estados, culminando con Observaciones Finales que contienen las recomendaciones que se realizan en relación a cada realidad nacional que ha sido monitoreada.

---

1 <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>

Sin duda, la misión principal de cada uno de estos Órganos de Tratados (OT) será entregar orientaciones específicas a los Estados Partes para lograr la cabal implementación del enfoque de derechos humanos, centrado en la dignidad de las personas.

Esto se puede apreciar en las acciones, decisiones y prácticas de cada Comité de Derechos Humanos en materias propias de sus competencias.

De este modo, el Comité de Derechos Humanos<sup>2</sup>, con más de 40 años de existencia, continúa subrayando en sus Observaciones Finales, una lista completa de motivos de discriminación, a saber: el color, la ascendencia, la casta, el origen nacional o étnico, la religión, la orientación sexual, la identidad de género y la discapacidad, previendo recursos efectivos en caso de que se vulnere la ley. Se recomienda a los Estados agilizar proyectos de ley y campañas educativas para promover la tolerancia, el respeto de la diversidad y la no discriminación.

Asimismo, se recomienda garantizar el derecho de los reclusos a ser tratados con humanidad y dignidad, asegurando que las condiciones de reclusión en todas las prisiones de los países se ajusten a las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)<sup>3</sup>.

En otro ámbito, este Comité ha recomendado registrar las denuncias e investigar exhaustivamente todos los atentados contra la vida, la integridad física y la dignidad de los defensores de los derechos humanos, llevando a los autores ante la justicia a través de recursos adecuados<sup>4</sup>.

Lo propio ha hecho el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, en base a su dignidad personal<sup>5</sup>.

---

2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ICCPR / PIDCP. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, Bangladesh, No discriminación, párrafo 12, letra e.

3 Bangladesh, Prisiones, párrafo 26; Tailandia, Condición de reclusión, párrafo 34; Turkmenistán, Tratamiento de los reclusos, párrafo 23, letra c; Serbia, Personas privadas de libertad, párrafo 29. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=5).

4 Bangladesh, Libertad de opinión, de expresión y de asociación, párrafo 28, letra a. op.cit. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=C-CPR%2fC%2fBGD%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=C-CPR%2fC%2fBGD%2fCO%2f1&Lang=en).

5 Polonia, Salud Sexual y Reproductiva, párrafo 47, letra c. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fPOL%2fCO%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fPOL%2fCO%2f6&Lang=en)

Por otro lado, este Comité ha exhortado a que se incremente progresivamente la asistencia oficial para el desarrollo hasta alcanzar el 0,7% del Ingreso Nacional Bruto (INB) y se adopte un enfoque basado en los derechos humanos, incluida la realización de evaluaciones en su política de cooperación para el desarrollo<sup>6</sup>.

Además, recomienda incrementar los esfuerzos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Para ello, insta a garantizar que los programas establecidos para tal fin, sean implementados con un enfoque de derechos humanos, cuenten con los recursos suficientes para su aplicación y presenten la debida atención a los grupos más afectados, especialmente niños, y a las brechas existentes entre las zonas urbanas y rurales. A este respecto, el Comité destaca la Declaración sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 2001<sup>7</sup>.

El Comité Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial ha hecho notar su preocupación por la ausencia de leyes en las que se proscriban las organizaciones racistas y que tipifiquen como delito la participación en dichas organizaciones, lo cual no está en consonancia con las disposiciones de la Convención (art. 4 b)<sup>8</sup>.

A su vez, el Comité recomienda que se adopte un enfoque basado en los derechos humanos y se integre una perspectiva de no discriminación en la gobernanza de la migración<sup>9</sup>.

El Comité sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ha recomendado desalentar la práctica de la poligamia, que contraviene las disposiciones de la Convención y la dignidad de las mujeres y las niñas, también recomienda garantizar

---

6 Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de los Países Bajos\*61 Sesión (29 de mayo al 23 de junio de 2017). [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1115&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1115&Lang=en).

7 Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay. 61 Sesión (29 de mayo al 23 de junio de 2017). [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1115&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1115&Lang=en).

8 Observaciones finales sobre los informes periódicos 7º a 11º combinados de Armenia, 92 Sesión (24 Apr 2017 - 12 May 2017). [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1109&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1109&Lang=en)

9 Ibid.



la protección jurídica de los derechos económicos de la mujer en las uniones no formales<sup>10</sup>.

El Comité contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ha enfatizado que se deben establecer programas de capacitación sobre técnicas de interrogatorio y de investigación no coercitivas, reforzando las salvaguardias procesales para hacer efectiva la lucha contra la tortura con técnicas que respeten la dignidad humana y la presunción de inocencia<sup>11</sup>.

Por su parte, el Comité sobre los Derechos del Niño ha enfatizado la temática de la dignidad humana a propósito de niños y niñas con discapacidad, instando a la aplicación del enfoque de derechos humanos para este sector de la población, lo que debe contemplar una amplia estrategia de inclusión<sup>12</sup>. Al mismo tiempo, este Comité subraya que se debe proporcionar información a los futuros padres y a los trabajadores sanitarios que los asesoran, sobre los derechos y la dignidad de los niños y niñas con discapacidad<sup>13</sup>.

En otro plano, este Comité insta al enfoque de derechos humanos, contenido en las orientaciones técnicas de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), para implementar las recomendaciones sobre el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo de niños y niñas<sup>14</sup>.

10 Rwanda, Matrimonio y relaciones familiares, párrafo 50. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fRWA%2fCO%2f7-9&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fRWA%2fCO%2f7-9&Lang=en)

11 Armenia, Formación, párrafo 44, letra c). Namibia, Formación, párrafo 45. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fARM%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fARM%2fCO%2f1&Lang=en)

12 Barbados, G. Discapacidad, salud básica y bienestar, Niños con discapacidad, párrafo 46, letra a; Malawi, G. Discapacidad, salud básica y bienestar, Niños con discapacidad, párrafo 32; Malawi, G. Discapacidad, salud básica y bienestar, Salud y servicios de salud, párrafo 33, letra f; Serbia, G. Discapacidad, salud básica y bienestar, Niños con discapacidad, párrafo 44; Estonia, G. Discapacidad, salud básica y bienestar, Niños con discapacidad, párrafo 39; Georgia, F. Discapacidad, salud básica y bienestar, Niños con discapacidad, párrafo 30; San Vicente y Las Granadinas, F. Discapacidad, salud básica y bienestar, Niños con discapacidad, párrafo 44, letra a. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&DocTypeID=5)

13 Serbia, F. Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado, Niños privados de un entorno familiar, párrafo 40, letra c. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSRB%2fCO%2f2-3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSRB%2fCO%2f2-3&Lang=en)

14 Serbia, C. Principios generales, Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, párrafo 27, letra a; Serbia, G. Discapacidad, salud básica y bienestar, Salud y servicios sanitarios, párrafo 46, letra e; Georgia, F. Discapacidad, salud básica y bienestar, Salud y servicios sanitarios, párrafo 32, letra a. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=5)

El Comité sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ha recomendado velar porque las misiones diplomáticas cuenten con personal suficiente y capacitado en relación a un enfoque basado en los derechos humanos, para abordar todas las cuestiones a las que se enfrentan los trabajadores migrantes<sup>15</sup>.

El Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, ha recomendado realizar campañas públicas de toma de conciencia, para promover el enfoque de derechos humanos de las personas con discapacidad, particularmente conmemorando el día internacional dirigido a este sector de la población<sup>16</sup>.

En igual línea se encuentran las recomendaciones de este Comité para implementar el modelo de derechos humanos de las personas con discapacidad, en plena consulta con sus organizaciones representativas<sup>17</sup>. Esta obligación debe incluir a las personas refugiadas con discapacidad<sup>18</sup>.

También se enfatiza sobre el derecho a vivir independientemente y a ser incluido en la comunidad, desde un enfoque de derechos humanos, particularmente en el acceso a la vivienda y a servicios de apoyo<sup>19</sup>.

Cabe hacer notar que los Órganos de Tratados también desarrollan Observaciones Generales (*General Comments*), que son instrumentos interpretativos sobre disposiciones específicas de cada Convención, respecto de la cual un Comité considera prioritario orientar a los Estados Partes para su implementación.

---

15 Bangladesh, Asistencia consular, párrafo 36, letra c. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fBGD%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fBGD%2fCO%2f1&Lang=en)

16 Honduras, Toma de Conciencia art. 9, párrafo 20 and Canadá, Toma de Conciencia art. 8, párrafo 20, letra c. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fHND%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fHND%2fCO%2f1&Lang=en); and [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fCAN%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fCAN%2fCO%2f1&Lang=en)

17 Chipre, A. Principios y obligaciones generales, arts. 1 a 4, párrafo 6; y Moldova, Principios y obligaciones generales (arts. 1-4), párrafo 7. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fCYP%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fCYP%2fCO%2f1&Lang=en); y [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fMDA%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fMDA%2fCO%2f1&Lang=en)

18 Chipre, Salud (art. 25), párrafo 52. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fCYP%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fCYP%2fCO%2f1&Lang=en)

19 Canadá, Vivir independientemente y a ser incluido en la comunidad (art. 19), párrafo 38, letra b. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fCAN%2fCO%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fCAN%2fCO%2f1&Lang=en)

Estos instrumentos también contribuyen a precisar la protección que los Tratados de Derechos Humanos brindan a grupos específicos, aún cuando no existan convenciones temáticas que aborden su situación, lo que se subraya especialmente en materia de discriminación múltiple e interseccional.

Las Observaciones Generales se elaboran a través de un proceso amplio que comprende el estudio de la temática, Día de Debate General, períodos de consultas abiertas hacia todas las partes interesadas, finalizando con la lectura pública para la adopción oficial del texto por el pleno del respectivo Comité. Desde luego, estas Observaciones Generales refuerzan, como eje medular, el respeto a la dignidad de las personas. Para ejemplificar esta función, podemos mencionar la Observación General N° 28 del Comité de Derechos Humanos sobre Igualdad de derechos entre hombres y mujeres, que aborda el respeto a la dignidad en el ámbito de la privación de libertad, respetando las condiciones más apropiadas para las reclusas y reclusos<sup>20</sup>.

La misma Observación General N° 28 reitera que la poligamia atenta contra la dignidad de la mujer, constituyendo una discriminación inadmisibles, debiendo ser abolida donde exista<sup>21</sup>.

La Observación General N° 29 de este órgano de Tratado se refiere a Estados de emergencia, donde señala categóricamente que el derecho de toda persona a ser tratada humanamente, no puede ser suspendido en ningún caso<sup>22</sup>.

Por su parte, el CDPD ha enfatizado la dignidad y el enfoque de derechos humanos en su Observación General N° 1, igual reconocimiento como persona ante la ley, en la cual se destaca que la autonomía individual y la libertad de tomar las propias decisiones son esenciales para todo individuo y se puede materializar brindando sistema de apoyo y salvaguardias para las personas con discapacidad que lo requieran<sup>23</sup>.

20 Observación General N° 28, La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3), párrafo 15, año 2000. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.10&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.10&Lang=en)

21 Observación General N° 28, párrafo 24, op.cit.

22 Observación General N° 29, Estados de emergencia (artículo 4), párrafo 13, letra a, año 2001. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.11&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.11&Lang=en)

23 Observación General N° 1 Igual reconocimiento como persona ante la ley art. 12, Introducción, párrafo 3 y párrafo 4; Relación con otras disposiciones de la Convención (Igualdad y no discriminación, art. 5), párrafo 33. Adoptada el 11 de abril de 2014. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/1&Lang=en)

La Observación General N° 2 de este Comité sobre Accesibilidad señala que las personas con discapacidad deben tener igualdad de acceso a todos los bienes, productos y servicios abiertos al público o de uso público, garantizando el respeto a la dignidad e igualdad<sup>24</sup>.

A su vez, se declara que los ajustes razonables pretenden hacer justicia individual en el sentido de garantizar la no discriminación y la igualdad, teniendo en cuenta la dignidad, la autonomía y las elecciones de la persona<sup>25</sup>.

Comprendiendo las funciones y visiones de los mecanismos multilaterales de protección de la dignidad humana y el enfoque en derechos, podemos percibir, a través de los citados ejemplos, el alcance que puede tener el compromiso de un Estado miembro de Naciones Unidas con este sistema internacional.

Conviene precisar, además, que en virtud de los Protocolos Facultativos de los diversos Tratados, una de las funciones importantes de los Comités de Derechos Humanos, es la de recibir comunicaciones individuales ante la violación de derechos humanos e incluso constituirse “in loco” en el territorio de un Estado Parte cuando tienen conocimiento de violaciones sistemáticas a los Derechos que consagra la convención que supervisan.

### 3.- EL ROL DE CHILE

Nuestro país, al ratificar este tipo de instrumentos, manifiesta un estricto apego a las normas universales y regionales de derechos humanos. Lo que se expresa normalmente, tanto en los informes iniciales como periódicos, a los distintos Órganos de Tratados ya mencionados (Véase N° 2, Introducción).

#### 3.1.- *Presentación de Informes por el Estado de Chile*

Chile ha ratificado todas las Convenciones del sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos de Naciones

---

24 Observación General N° 2 Accesibilidad (art. 9), Contenido Normativo, párrafo 13 y párrafo 15. Adoptada el 11 de abril de 2014. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en)

25 GC N° 2, párrafo 26, op.cit.

Unidas, dando cumplimiento a sus obligaciones de presentar informes iniciales y periódicos a cada uno de los Comités de derechos humanos<sup>26</sup>. Además, ha elaborado y actualizado el Documento Básico Común<sup>27</sup> que contiene información general sobre el país, siendo útil para contextualizar la revisión que realizan los Órganos de Tratados. La presentación de un informe por el Estado requiere un amplio trabajo de preparación, generalmente por medio de contribuciones intersectoriales e información registrada en instrumentos estadísticos y aportes de la sociedad civil.

La revisión de un informe inicial o periódico implica que el Estado también debe responder preguntas escritas producidas por los Órganos de Tratados. El momento del diálogo interactivo con el OT implica el desplazamiento de una delegación al Comité respectivo. La delegación del país, deberá, *in situ*, responder preguntas verbales y públicas de los expertos y expertas. Estos diálogos cuentan con el apoyo de la Misión Diplomática de Chile en el mencionado lugar.

Emitidas las Observaciones Finales de un Comité hacia el Estado, este debe proceder a la implementación nacional, recurriendo a la asistencia técnica de Naciones Unidas si fuere necesario o recomendado. A la vez, el Estado se compromete a responder, en el plazo máximo de un año, las medidas adoptadas internamente para cumplir una o dos recomendaciones seleccionadas por el Comité examinador, de acuerdo al análisis contextual sobre cada país.

En consecuencia, el acto de ratificación de un Tratado en derechos humanos despliega un amplio repertorio de obligaciones para el Estado Parte.

### 3.2.- *Expertos independientes*

Los Pactos internacionales en derechos humanos de Naciones Unidas, establecen expresamente los requisitos que deben cumplir

26 Chile ha presentado a los Comités de Derechos Humanos los siguientes informes periódicos: PIDCP: Informe N° 6, año 2012; PIDESC: Informe N° 4, año 2011; CDR: Informes N° 19, 20 y 21, año 2013; CEDM: Informe N° 7, año 2016; CCT: Informe N° 6, año 2017; CDN: Informe N° 4 y 5, año 2012; CDTM: Informe inicial 2010; Y CDPD: Informe N° 1, año 2012.

27 [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI/GEN/2/Rev.6\\_&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI/GEN/2/Rev.6_&Lang=en)

los expertos que los integrarán. Se pueden resumir las condiciones de elegibilidad en: tratarse de personas de gran integridad moral y reconocida competencia y experiencia en derechos humanos, y en los temas a que se refiere la Convención a la cual postula. Los Estados Partes de cada Convención elegirán a los miembros de cada Comité en las respectivas Conferencias de Estados Partes. Para esos efectos, ejercerán el voto secreto respecto de una lista de especialistas designados por estos de entre sus nacionales. Resultarán electos quienes obtengan la mayoría absoluta de votos de los representantes de los Estados presentes y votantes.

Para las votaciones se recomienda a los Estados seguir los criterios de distribución geográfica equitativa, la representación de las diferentes formas de civilización y los principales ordenamientos jurídicos, como también una representación de género equilibrada. Además, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad sugiere la presencia de expertos con discapacidad para el Comité CDPD, criterio ampliado hacia todos los Comités en una Resolución posterior de la Asamblea General<sup>28</sup>.

Las distintas Convenciones establecen que los expertos ejercerán su función a título personal, reforzando el carácter independiente de estos. En general, la práctica de este tipo de elecciones ha relacionado esta independencia con la condición de no ser funcionario de Gobierno.

Las tareas de los expertos se basan, fundamentalmente, en una intensa labor de estudio y análisis de los contextos nacionales de los países, en vínculo con las prescripciones normativas de cada Tratado y cómo ello se traduce en una real implementación. Además, deben participar en distintos grupos de trabajo para la elaboración de Observaciones Generales, actividades en relación a los Protocolos Facultativos y otras tareas definidas por cada OT.

Una forma de alto compromiso de un Estado en esta materia es identificar a los expertos idóneos dentro de sus nacionales y nominarlos, basándose en la trayectoria profesional y experiencia de cada uno. Además, el Estado que asume este compromiso moral, apoya logísticamente la candidatura de sus expertos, principalmente mediante

---

28 Véase 4.1.

la publicidad de los antecedentes de sus candidatos y la presentación personal de ellos, generalmente a través de reuniones bilaterales en la comunidad multilateral. Chile ha presentado candidaturas a distintos Comités de derechos humanos, varias de las cuales han conseguido un puesto en el OT respectivo a los que fueron presentados<sup>29</sup>.

#### 4.- ALCANCE DE LA LABOR DE LOS PRESIDENTES DE LOS ÓRGANOS DE TRATADOS EN DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS

Cada Comité elige a su Presidente o Presidenta, sus Vicepresidentes y otros miembros de la Mesa Directiva. A su vez, existe una especial instancia de participación denominada Reunión de Presidentes de Órganos de Tratados en Derechos Humanos de Naciones Unidas, quienes se reúnen presencialmente una vez al año para tratar temas y adoptar decisiones que involucran el quehacer y los lineamientos que seguirán el conjunto de estos Comités.

Correspondió a dos expertos chilenos presidir Órganos de Tratados<sup>30</sup>, cuando se desarrollaron dos procesos cruciales dentro de Naciones Unidas: el fortalecimiento de Órganos de Tratados en Derechos Humanos y la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible.

La participación de estos Presidentes de nacionalidad chilena en los Comités de Derechos Humanos, concurrentes en los mencionados procesos, equivalió al 20% de la reunión de Presidentes de OT<sup>31</sup>.

---

29 Cecilia Medina fue miembro del Comité de Derechos Humanos (1995 – 2002) y Presidenta de este OT entre 1999 y 2000; Alejandro González fue miembro del Comité contra la Tortura (1996 – 2003); Marta Maurás fue miembro y Vicepresidenta del Comité sobre los Derechos del Niño (2009 – 2013); Claudio Grossman, año 2003 fue electo para el Comité contra la Tortura de NU, organismo del cual fue vicepresidente (2003-2008) y posteriormente presidente (2008-2015); María Soledad Cisternas Reyes, año 2008 fue electa para del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de UN, organismo del cual fue Vicepresidenta (2011 – 2012) y posteriormente Presidenta en dos períodos 2013 – 2014 y 2015 – 2016.

30 Claudio Grossam presidió el CAT y María Soledad Cisternas Reyes el CDPD.

31 Nigel Rodley (PIDCP), Reino Unido; Nicole Ameline (CEDM), Francia; Emmanuel Decaux (CDF), Francia; Alexie Avtonomov (CDR), Federación Rusia; Abdelhamid El Jamri (CDTM), Marruecos; Malcon Evans (SPT), Reino Unido e Irlanda del Norte; Zdzislaw Kedzia (PIDESC), Polonia y Kirsten Sandberg (CDN), Noruega.

#### *4.1.- Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados en derechos humanos*

Este proceso se llevó a cabo mediante la coordinación de dos co-facilitadores diplomáticos<sup>32</sup>, combinando fundamentalmente la mirada de múltiples interesados a través de reuniones con representantes de Estados Miembros, órganos creados en virtud de Tratados de derechos humanos, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, recibiendo también los insumos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

A raíz del cúmulo de información que reciben los Órganos de Tratados y el período presencial limitado para los diálogos interactivos con los Estados, se había generado en el tiempo un retraso importante en la supervisión de los informes presentados por los Estados Partes.

Se reconoció, por todas las partes interesadas, que el funcionamiento eficaz del sistema de órganos creado en virtud de tratados de derechos humanos, es indispensable para la aplicación plena y efectiva de tales instrumentos, a la vez de valorar la cooperación y el diálogo genuino, con miras a fortalecer la capacidad de los Estados Miembros para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

El proceso, que tuvo una duración de 2 años<sup>33</sup>, no fue un asunto sencillo de abordar, ya que por un lado estaba la necesidad de armonizar los aspectos operativos de los Comités de Derechos Humanos para una mayor eficiencia y, por otro lado, las limitaciones presupuestarias.

En tal sentido, cabe destacar que los Comités de Derechos Humanos y la Reunión de Presidentes de Órganos de Tratados fueron categóricos en señalar que dentro del presupuesto global de Naciones Unidas, integrado fundamentalmente por las áreas de Seguridad y Paz; Desarrollo Social y Derechos Humanos, menos de un 5% de tal presupuesto se asignaba a Derechos Humanos<sup>34</sup>. Hay que resaltar, que estos Comités

32 Resolución 66/254, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, 23 de febrero de 2012. Cofacilitadores: Gréta Gunnarsdóttir, Representante Permanente de Islandia, y Desra Percaya, Representante Permanente de Indonesia.

33 2012 - 2014.

34 Asignación del 3.5% del presupuesto de N.U para los Derechos Humanos. <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/UNHumanRightsAppeal2017.pdf>. Las distintas agencias de NU manejan presupuestos independientes que a veces contienen algún ítem para DD.HH.



han desarrollado una ardua labor, aún con las restricciones económicas señaladas. En otras palabras, se trataba de incidir en una mayor asignación presupuestaria para brindar el soporte necesario a las actividades de supervisión internacional en derechos humanos.

Un segundo aspecto fuertemente abordado por los Comités y la Reunión de Presidentes de Órganos de Tratados fue la necesidad de salvaguardar, de manera irrestricta, la independencia y la imparcialidad de los expertos de los Comités, de acuerdo a las Directrices de Addis Abeba, instrumento producido en años anteriores como autorregulación emanada de los mismos OT y sus Presidentes<sup>35</sup>.

Esto implicaba una oposición a que la labor de los expertos fuera sometida al monitoreo de los mismos Estados que eran o iban a ser revisados. En otras palabras, esto último significaría la aplicación de un código de conducta emanado del sector gubernamental, como proponía un pequeño grupo de países.

El intenso proceso culminó con el reconocimiento de la posición de los Órganos de Tratados y la Reunión de sus Presidentes en orden a proporcionar, de conformidad con los procedimientos vigentes de la Asamblea General, fondos suficientes para el sistema de OT en derechos humanos con cargo al presupuesto ordinario de Naciones Unidas. Esto implicó, entre otras cosas, la mantención del multilingüismo para la supervisión en derechos humanos<sup>36</sup>.

Por otro lado, también se reafirmó que la independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, son esenciales para que puedan cumplir sus deberes y responsabilidades.

Como conclusión operativa, la Resolución 68/268 sobre Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos

---

35 24ª Reunión Anual de Presidentes de los diez órganos creados en virtud de Tratados de derechos humanos, celebrada en Addis Abeba del 25 al 29 de junio de 2012.

36 La citada Resolución decidió la transmisión vía Internet de todas las reuniones públicas de los Comités en los idiomas oficiales de NU, lo que constituye un enorme progreso para la accesibilidad hacia los OT, su visibilidad, y transparencia. En contrapartida, en términos de recursos, se limita el número de palabras de los documentos producidos por OT y se establece que las actas de diálogos públicos deberán ser resumidas y publicadas en sólo un idioma oficial de NU. Al mismo tiempo, se establece que las reuniones de Comités podrán efectuarse en un máximo de tres idiomas de trabajo y, de manera excepcional, podrá incorporarse un cuarto idioma.

creados en virtud de tratados de derechos humanos<sup>37</sup>, adoptó la decisión de continuar con el mejoramiento de los métodos de trabajo de los Órganos de Tratados. Esto implica que los OT consideren adoptar el procedimiento simplificado de presentación de informes, a través de la elaboración de una lista con un número máximo de preguntas hacia cada Estado. La respuesta estatal constituirá el informe oficial. A su vez, se alienta a los Estados Partes a utilizar este procedimiento, previa consulta efectuada por el respectivo Comité al Estado en revisión. También se invita a los Estados a preparar un documento básico común con información general sobre su realidad nacional, para lo cual los Comités podrán preparar Directrices que orienten a la entidad estatal.

Se alienta a los Comités a armonizar sus metodologías aplicables al diálogo constructivo con los Estados Partes, lo que fue materia de diversas reflexiones en la Reunión de Presidentes de Órganos de Tratados para la homologación en los distintos Comités.

Se recomendó a los Órganos de Tratados la preparación de directrices comunes para la elaboración de las observaciones finales, lo que también fue abordado por la Reunión de Presidentes de OT.

Por otro lado, la Resolución 68/268 promueve que los Comités desarrollen un proceso armonizado de consultas abiertas a distintas partes interesadas para la formulación de observaciones generales.

Un significativo logro fue la reasignación de más semanas presenciales para cada Comité de Derechos Humanos, definiendo la productividad mínima que deben tener los OT en términos de revisión de informes y examen de denuncias individuales o grupales. Esto también implica determinadas reglas para evitar la acumulación de informes no revisados, ofreciendo a los Estados Partes la opción de presentar informes combinados (por ejemplo, Informe periódico 3 y 4 en uno solo).

Otro gran logro fue consolidar, en la Resolución 68/268, la importancia de las Directrices de Addis Abeba<sup>38</sup>, para asegurar la objetividad, la imparcialidad y la rendición de cuentas de los OT. Esto implica que

---

37 Resolución 68/268, sobre Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, aprobada por la Asamblea General el 9 de abril de 2014.

38 Directrices sobre la independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de Tratados de derechos humanos (“directrices de Addis Abeba”).

los Comités y sus expertos seguirán esta autorregulación y no otras calificaciones externas.

Un tercer aspecto muy sustantivo planteado por los OT y sus Presidentes fue la condena enérgica de todos los actos de intimidación y represalias<sup>39</sup> contra las personas y los grupos que contribuyen a la labor de los Órganos de Tratados, lo que quedó explicitado en la Resolución. Del mismo modo, se instó a los Estados a que adopten medidas para prevenir y eliminar esas violaciones de los derechos humanos.

La Resolución refuerza el rol de los Presidentes de los OT para acelerar la armonización de los métodos de trabajo, procedimientos, buenas prácticas y su coherencia interna y sistémica. A la vez, se promueve un foro entre los Presidentes de OT y los Estados Partes, para facilitar el diálogo fluido y abierto.

Un aporte relevante de esta Resolución es la posibilidad de que los Estados Partes cuenten con servicios de asesoramiento, asistencia técnica y creación de capacidades, proporcionados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el objeto de avanzar en el cumplimiento de las obligaciones contempladas en las Convenciones de derechos humanos.

## 4.2 *Agenda 2030*

La Reunión de Presidentes de Órganos de Tratados, haciéndose eco del trabajo en sus respectivos Comités, desde el año 2013 abordó formalmente diversas reflexiones con miras al término del período fijado para los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la etapa posterior al 2015.

Naciones Unidas estableció un Grupo de Trabajo para la elaboración de la Nueva Agenda<sup>40</sup>.

La posición de los Presidentes de OT subrayó la importancia del rol que desempeñan los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas para contribuir a la finalización y aplicación del programa de

---

39 27ª Reunión Anual de Presidentes de los 10 Órganos de Tratados de la ONU aprobó directrices sobre la prevención de represalias y el mejoramiento de la protección de las personas en riesgo, 26 de junio de 2015, San José, Costa Rica.

40 Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

desarrollo posterior a 2015, apoyando el eje definido por el Secretario General de Naciones Unidas, en cuanto señala que “el camino hacia la dignidad busca acabar con la pobreza, transformar todas las vidas y proteger el planeta”<sup>41</sup>.

Los Presidentes remarcaron que esto proporciona una base para un nuevo y eficaz programa de desarrollo universal, basado en la libertad del medio y la libertad de la necesidad para todos y todas. Reconocieron que los esfuerzos de desarrollo anteriores no lograron mejoras suficientes en la difícil situación de los marginados y desprotegidos, incluidas las mujeres, los niños, las minorías, los pueblos indígenas, los migrantes, las personas de edad, las personas con discapacidad y los pobres.

Aún cuando el progreso global fue positivo, los Presidentes de OT señalaron que las desigualdades y la discriminación interseccional han aumentado dramáticamente entre los grupos sociales, entre los países y entre regiones. En consecuencia, los Presidentes hicieron notar que la inclusión de objetivos de no discriminación y de cohesión social serían un paso importante hacia una agenda de desarrollo que no deja a nadie atrás. A la vez, insistieron en la importancia de que, además de los derechos económicos sociales y culturales, se debían considerar los derechos civiles y políticos, para contar con una Agenda realmente equilibrada, transformadora y universal.

Los Presidentes respaldaron la rendición de cuentas en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel nacional, regional y mundial, asegurando las respectivas sinergias con los mecanismos de derechos humanos existentes. En esta línea, solicitaron que los Estados Partes basen sus presentaciones en los principios aplicados por los Comités de derechos humanos y el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Además, la rendición de cuentas debe incluir al sector privado, con plena aplicación de los Principios Rectores de las Empresas y los Derechos Humanos.

Los Presidentes de OT insistieron en la necesidad de contar con medios fiables y validados para medir el progreso en el logro de los objetivos de desarrollo. Incluso se comprometieron a que sus Comités

---

41 Ex Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon (2007 – 2011 y 2012 – 2016).

consideraran el impacto de los ODS en el goce de los derechos humanos, utilizando datos e informes de desarrollo, según procediere, en los diálogos constructivos con los Estados Partes.

Además, se hicieron recomendaciones específicas para incorporar fuertemente la perspectiva de derechos humanos en ciertas metas e indicadores, junto con enfatizar la transversalización del nexo entre los derechos humanos y el desarrollo sostenible hacia otras esferas como la financiación para el desarrollo<sup>42</sup>, la Cumbre para adoptar los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>43</sup> y la Conferencia sobre el Cambio Climático (COP21)<sup>44</sup>.

A su vez, recomendaron incluir la accesibilidad y la aplicación de ajustes razonables para asegurar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en la sociedad, así como el disfrute de sus derechos humanos.

Concluido el debate, la Agenda 2030 se definió como un plan de acción para las personas, el planeta y la prosperidad, fortaleciendo la paz universal con mayor libertad. La Nueva Agenda afirma que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, es el mayor desafío y una condición indispensable para el desarrollo sostenible, no dejando a nadie atrás.

La Nueva Agenda recogió los puntos de vista de los Órganos de Tratados, sus Presidentes y otras partes interesadas, reafirmando el respeto y la protección universal de los derechos humanos y la dignidad de todas las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación. Sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

En concordancia, la Agenda 2030 subraya que todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin

---

42 Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba), Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015.

43 Cumbre de Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas, Nueva York, septiembre 2015.

44 XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático, París, noviembre de 2015.

hacer distinción alguna. Se declara expresamente la protección de los migrantes, refugiados y desplazados.

La Agenda se plantea contraria a la corrupción, la mala gobernanza, las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas, consagrando con ello la posición de los Presidentes de OT y sus Comités.

La Agenda solicita que se emprendan nuevas acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar los obstáculos que impiden la plena realización del derecho a la libre determinación de los pueblos que viven bajo ocupación colonial y extranjera y que siguen afectando negativamente a su desarrollo económico y social y a su medio ambiente.

Un legado nítido de los Órganos de Tratados en derechos humanos y sus Presidentes, fue la definición del ODS N° 16, que involucra los derechos civiles y políticos: promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionar acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

A continuación de la adopción de la Agenda 2030, los Comités de derechos humanos han ido cumpliendo el compromiso de incorporar en sus labores de supervisión de derechos humanos, la perspectiva de los ODS y sus metas. Así se puede apreciar en las COBS de los siguientes Comités<sup>45</sup>: PIDESC, CDR, CEDM, CDN, CDTM y CDPD.

## 5.- UNA EXPERIENCIA DEL SIGLO XXI: GÉNESIS Y ACTUALIDAD EN EL PROCESO DE LA CDPD

En la Conferencia contra el Racismo, Xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación, Durban, Sudáfrica, 2001, el Estado de México presentó una propuesta para elaborar una Convención internacional amplia e integral sobre los derechos de las personas con discapacidad, la que fue respaldada por el Estado de Chile<sup>46</sup>.

45 COBS de la CEDM para Alemania, Irlanda, Jordania, Micronesia, Rwanda y Ucrania. En el CDN para Georgia, Estonia, Congo, Barbados, Malawi, República Centroafricana, San Vicente y Granadina y Serbia. En el CDTM para Nigeria, Bangladesh, y Jamaica. En el CDR para Kenya. En el PIDESC para Chipre, Costa Rica, Filipinas, Líbano, Polonia, República Dominicana y Túnez, todos del año 2017.

46 Propuesta de México a través del Director de la Comisión Nacional para la Prevención de la Discriminación CONAPRED, Gilberto Rincón Gallardo, apoyada por Chile a través de su jefe de Delegación, Pedro Oyarce Yuraszcek.

El resultado de dicha propuesta fue el establecimiento de un Comité *Ad-hoc* de Naciones Unidas, encargado de elaborar el borrador del Tratado<sup>47</sup>.

El Estado de Chile participó en las 8 sesiones de este Comité, realizando contribuciones específicas a distintos artículos del borrador, destacándose principalmente la contribución completa del artículo sobre acceso a la justicia, a través de una experta independiente en la delegación<sup>48</sup>.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre del 2006. Entre los votantes favorables se encontraba Chile.

A continuación, Chile firmó la CDPD, con fecha 30 de marzo del 2007, iniciando los trámites internos para la ratificación. Esto se concreta el 29 de julio del 2008, convirtiéndose en el Estado Parte N° 32 del Tratado. De este modo, el país concurrió a la primera Conferencia de Estados Partes de la CDPD<sup>49</sup>. Además, el Estado también se comprometió con este cuerpo normativo internacional, a través de la presentación de la candidatura de una experta independiente para integrar el Comité CDPD, que se encargaría del monitoreo del Tratado, quien resultó electa cumpliendo los requisitos exigidos en el Tratado. De esta manera, pasó a integrar la nómina de los 12 expertos que realizaron todas las labores de fundación e instalación del Órgano de Tratado en derechos humanos. De este modo, se produjeron las Reglas de Procedimiento, las Directrices para la Presentación de Informes de los Estados Partes y los Métodos de Trabajo del Comité. La experta nacional integró los distintos grupos de trabajo para estos instrumentos, presidiendo uno de ellos, a la vez de elaborar el borrador de la primera Declaración del Comité<sup>50</sup>, ocupándose también del tema de desastres naturales y emergencias humanitarias.

En este período inicial, la experta chilena María Soledad Cisternas tuvo el privilegio de ser elegida como Relatora para las denuncias en

---

47 Resolución 56/168, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2001.

48 Prof. María Soledad Cisternas Reyes, participó en la delegación el Embajador Christian Rehren Bargetto.

49 Primera Conferencia de los Estados Partes de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de N.U., 31 de octubre al 3 de noviembre de 2008, NY.

50 Primera declaración del CDPD: "Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: Mirando el futuro", 27 de febrero 2009.

conformidad al Protocolo Facultativo de la Convención. En el bienio 2011 – 2012 es electa entre sus pares como Vicepresidenta del Órgano de Tratado, contribuyendo a las decisiones del Bureau.

El Estado de Chile decidió postular a la reelección a la experta nacional, obteniendo la votación necesaria para ejercer un segundo cuatrienio como integrante del Comité CDPD, ahora con 18 miembros, por haberse elevado el número de ratificaciones<sup>51</sup>. Sus pares la eligen como Presidenta para el bienio 2013 – 2014 y reelecta para el mismo cargo en el bienio 2015 – 2016.

En el ejercicio de estas funciones correspondió representar al Comité en el proceso antes mencionado sobre fortalecimiento de Órganos de Tratados, contribuyendo a la posición de los Presidentes de OT, logrando visibilizar la mirada del Comité CDPD, incluyendo el enfoque de accesibilidad y ajustes razonables dentro de Naciones Unidas y la recomendación sobre la presencia de expertos con discapacidad en los distintos Comités de derechos humanos de Naciones Unidas<sup>52</sup>.

La adopción de la Resolución 68/268 significó implementar sus distintos parámetros en la labor del Comité CDPD, particularmente a través de la armonización de los métodos de trabajo, junto con sentar las bases para el aumento de la productividad del órgano de Tratado<sup>53</sup>. Además, se elaboraron y adoptaron las Directrices para la presentación de informes simplificados de los Estados Partes, y se incorporaron a las Reglas de Procedimiento del Comité las Directrices contra represalias elaboradas por la Reunión de Presidentes de OT.

De igual modo, como Presidenta del Comité CDPD, concurrió al consenso de los Presidentes de OT para definir la posición de este equipo

---

51 Tercera Conferencia de los Estados Partes de la CDPD, NU, NY, 1 al 3 de diciembre del 2010.

52 CDPD, art. 2: Por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y art. 9: A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

53 Se realizan los ajustes para conseguir la meta de la Resolución 68/268, que sugiere la revisión de 2.5 de informes de Estados por semana de sesión de un OT.



hacia la elaboración de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible, junto con visibilizar la perspectiva de las personas con discapacidad en diversas partes del instrumento, en concordancia con la Declaración del Comité CDPD sobre la inclusión de los derechos de las personas con discapacidad en el programa post 2015 sobre desarrollo<sup>54</sup>.

Al interior del Comité CDPD, la tarea fue materializar los compromisos asumidos por los Presidentes de OT en relación a la Agenda 2030, lo que se tradujo en lo siguiente:

a.- En las directrices simplificadas para la presentación de informes de los Estados Partes, se reconoce la importancia de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible como un acontecimiento reciente y de impacto. Por lo mismo, se debe ayudar a los Estados Partes a incorporar el enfoque basado en los derechos humanos en sus esfuerzos de aplicación de los ODS, garantizando que nadie se quede atrás. El Comité destacó el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en relación a los artículos de la Convención referidos a Obligaciones Generales y Cooperación Internacional<sup>55</sup>.

b.- Desde la adopción de la Agenda 2030 en adelante, el Comité CDPD consigna en sus Observaciones Finales para los Estados Partes el vínculo particularizado entre artículos de la CDPD y ODS específicos. Como ejemplos de esto, podemos citar los siguientes<sup>56</sup>: Armenia, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Chipre,

---

54 Statement on the inclusion of the rights of persons with disabilities in the post 2015 development agenda, Mayo 2013.

55 CDPD, op.cit. art. 4 y art. 32.

56 Armenia (2017): Accesibilidad (art. 9); Acceso a la justicia (art. 13); Trabajo y empleo (art. 27); Nivel de vida adecuado y protección social (art. 28); Recopilación de datos y estadísticas (art. 31); Bosnia and Herzegovina (2017): Accesibilidad (art. 9), Recopilación de datos y estadísticas (art. 31); Canada (2017): Igualdad y no discriminación (art. 5), Accesibilidad (art. 9), Educación (art. 24), Trabajo y empleo (art. 27), Nivel de vida adecuado y protección social (art. 28), Cooperación Internacional (art. 32); Chipre (2017): Igualdad y no discriminación (art. 5), Accesibilidad (art. 9), Acceso a la Justicia (art. 13), Educación (art. 24), Salud (art. 25), Trabajo y empleo (art. 27), Nivel de vida adecuado y protección social (art. 28), Cooperación Internacional (art. 32); Honduras (2017): Accesibilidad (art. 9), Trabajo y empleo (art. 27), Nivel de vida adecuado y protección social (art. 28), Recopilación de datos y estadísticas (art. 31); Irán (2017): Principios Generales y Obligaciones (arts. 1-4), Accesibilidad (art. 9), Nivel de vida adecuado y protección social (art. 28), Cooperación Internacional (art. 32); Jordania (2017): Acceso a la justicia (art. 13), Nivel de vida adecuado y protección social (art. 28); República de Moldova (2017): Accesibilidad (art. 9), Acceso a la justicia (art. 13), Trabajo y empleo (art. 27), Nivel de vida adecuado y protección social (art. 28), Recopilación de datos y estadísticas (art. 31).

Honduras, Irán, Jordania y República de Moldova.

c.- Las Observaciones Generales del Comité CDPD también se han encargado de hacer notar la importancia de la Agenda 2030. De este modo, la OG N°3 sobre mujeres y niñas con discapacidad ha señalado que los Estados Partes deben combatir la discriminación múltiple mediante diversas medidas, destacando que la cooperación internacional debe tener en cuenta el género y la discapacidad, incorporando datos y estadísticas en la aplicación de la Agenda 2030<sup>57</sup>.

Más adelante la OG N°4 sobre el derecho a la Educación Inclusiva recomienda la elaboración de indicadores sobre la inclusión educativa de las personas con discapacidad, en consonancia con la Agenda 2030<sup>58</sup>.

La OG N°4 ha tenido en cuenta el ODS N°4 sobre educación, enfatizando el desarrollo del niño en la primera infancia, mediante una educación preescolar de calidad; garantía de que todos los niños, incluidos los niños con discapacidad, terminen el ciclo de enseñanza secundaria, que ha de ser gratuito, equitativo y de calidad, asegurando el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres con discapacidad a una formación técnica, profesional y superior, asequible y de calidad; una cooperación internacional que brinde asistencia técnica y creación de capacidades en la materia, y el establecimiento de un mecanismo internacional de coordinación, para contribuir al mejoramiento del diálogo sobre políticas, dando seguimiento a los progresos<sup>59</sup>.

Un momento significativo en este rol fue la participación de la Presidenta en representación del Comité CDPD en el High Level Meeting on Disability and Development, donde enfatizó que la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos provee de un sustrato medular inalienable, imprescriptible, inderogable e

---

57 Observación general N°3 (2016), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad, adoptada el 26 de agosto del 2016. Link: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/3&Lang=en)

58 Observación general N°4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva, adoptada el 26 de agosto del 2016. Link: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GCRightEducation.aspx>

59 *Ibid.*

irrenunciable para el desarrollo social, que en este milenio debe ser un desarrollo social plenamente sostenible, inclusivo y accesible<sup>60</sup>. Además, subrayó que en la actualidad, cuando la humanidad lucha por la plena implementación de los derechos económicos sociales y culturales –lo que atañe también a las personas con discapacidad–, este sector busca la plena vigencia de sus derechos civiles y políticos, que muchas veces se ven afectados.

Un objetivo central en el ejercicio de esta Presidencia fue transversalizar el enfoque de derechos humanos de las personas con discapacidad hacia diversos ámbitos, donde cabe mencionar: Cumbre Humanitaria, Cumbre sobre el Cambio Climático, Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción de Riesgo de Desastres, Foro Social y Hábitat III sobre la Agenda Urbana y la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba).

De igual modo, se busca cruzar la perspectiva de discapacidad en la labor de otros Comités de derechos humanos, del Consejo de Derechos Humanos, realizando una fluida interacción con el Secretario General de la Organización, Tercera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas y el Bureau de la Conferencia de Estados Partes, logrando una participación permanente del Comité en los paneles de esta última.

Por otro lado, durante este ejercicio se elaboraron y adoptaron las Directrices para la participación de la sociedad civil, y las Directrices para la participación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en las tareas del Comité CDPD. También se desarrolló la interrelación con los mecanismos regionales de monitoreo en derechos humanos.

Cabe consignar que durante este cuadrienio se adoptaron las Observaciones Generales del Comité sobre igual reconocimiento como persona ante la ley<sup>61</sup>, accesibilidad<sup>62</sup>, mujeres con discapacidad<sup>63</sup> y el

---

60 <http://webtv.un.org/watch/maria-soledad-cisternas-reyes-high-level-meeting-on-disability-and-development-general-assembly-3rd-plenary-meeting/2686046737001/>

61 Observación General N° 1, art. 12, op. Cit

62 Observación General N° 2, art 9, op. Cit.

63 Observación General N° 3, art. 6, op cit.

derecho a la educación inclusiva<sup>64</sup>. También se llevó a cabo un Día de Debate General sobre el derecho a la vida independiente y a ser incluido en la comunidad<sup>65</sup> como base para la preparación de una Observación General en esta materia.

La presidencia gestionó el plan de trabajo para la celebración de los 10 años de la adopción de la Convención, con el propósito de avanzar hacia la ratificación universal del Tratado, realizando actividades en las distintas regiones del mundo<sup>66</sup>. Cabe señalar que el primer acto de conmemoración se realizó en Chile, como plataforma para América Latina<sup>67</sup>. Es preciso establecer que, a la fecha de esta monografía, la CDPD cuenta con 174 ratificaciones y 92 ratificaciones de su Protocolo Facultativo.

Además, destacamos que Chile forma parte del Grupo de Estados Partes Amigos de la Convención, que se ocupan de respaldar distintas iniciativas vinculadas a la CDPD.

En el ámbito nacional, la repercusión concreta de la CDPD se puede observar en algunas leyes y políticas públicas, tendientes a la aplicación del modelo de derechos humanos de las personas con discapacidad que consagra esta Convención.

## 6.- PROSPECTIVA

Del análisis realizado, podemos señalar que el compromiso de un Estado con los mecanismos multilaterales de protección de la dignidad humana y el enfoque en derecho, se visibiliza marcadamente en la ratificación de un Tratado en derechos humanos. No obstante, un Estado acentúa dicho compromiso cuando comprende que está interactuando dentro de un marco amplio, con múltiples engranajes,

---

64 Observación General N° 4, art 24, op.cit.

65 15° sesión del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad N.U., 19 de abril de 2016, Naciones Unidas, Ginebra.

66 Chile, Ginebra y Jordania.

67 Conmemoración de los 10 años de la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas con Discapacidad 2006 -2016, organizado por Presidencia del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de N.U., contando con el patrocinio del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile y el Ministerio de Desarrollo Social, 5 de julio de 2016, Santiago, Chile.

destinados a promover y proteger la dignidad y los derechos de todas las personas en el mundo.

En consecuencia, también es importante el involucramiento del Estado en los procesos de negociación de un Tratado en derechos humanos y cursos de acción siguientes, a saber: delegaciones nacionales con alta experticia; apoyo a la adopción del instrumento en la Asamblea General de NU; ser un país ágil para formalizar una ratificación, contribuyendo a la pronta entrada en vigor de una Convención; ratificación de los Protocolos Facultativos; concurrir a la constitución de las Conferencias de Estados Partes y sus sucesivas ediciones; la identificación de candidatos idóneos para ser miembros de un órgano de Tratado en derechos humanos, con la consiguiente formalización de la candidatura; votar teniendo en consideración la competencia, independencia e imparcialidad de los candidatos (dejando atrás el solo cálculo político-matemático); adoptar medidas de implementación a escala nacional de los distintos pactos y la presentación oportuna de los informes iniciales y periódicos ante los Comités de derechos humanos.

Por otro lado, debemos subrayar que el apoyo a mandatos de expertos independientes e imparciales, refleja una política de Estado de profunda convicción con los derechos humanos de sus nacionales, pero también de todas las personas alrededor del mundo en el concepto de familia humana. Este tipo de mandato puede tener un amplio alcance y una alta incidencia en el fortalecimiento del sistema multilateral como tal y también en diversos procesos que involucran a la humanidad toda.

En la actualidad, el mencionado compromiso estatal con los derechos humanos se vincula inextricablemente con la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible “sin dejar a nadie atrás”. Los derechos humanos y la Agenda 2030 con la correlación directa entre ambos, debe producir una simbiosis y el efecto catalizador para el cumplimiento e implementación de los dos ámbitos, en pro de la igualdad de las personas en el disfrute de sus derechos y su plena inclusión en el desarrollo social. En el mundo contemporáneo es indispensable reconocer la fluida interacción entre estos poderosos ámbitos: hoy no es posible concebir su implementación por caminos separados e independientes. Sin duda, el ejercicio de mandatos por expertos nacionales es un efectivo catalizador en este proceso dinámico.

En tal contexto, el Estado de Chile debe profundizar en el desarrollo de un liderazgo-país en materia de derechos humanos a nivel regional y global, contribuyendo decididamente a los distintos procesos intergubernamentales y a las sinergias que conectan a aquellos con el desarrollo sostenible, en pro de la humanidad. Esto implica una política exterior con un sello distintivo en derechos humanos, que trascienda la alternancia en el poder político gubernamental y las distintas composiciones parlamentarias. Significa una sólida línea de pensamiento multidireccional que se refleja en actos formales, como los mencionados precedentemente, pero no se agota en estos. En efecto, el soporte concreto a los mandatos internacionales en derechos humanos realizados por expertos nacionales independientes e imparciales, reflejará el compromiso más profundo del Estado con el sistema multilateral de derechos humanos, ya que sin duda estos expertos ejercen una función multiplicadora en pro del respeto a la dignidad de toda persona sin discriminación alguna. El ejercicio de estos mandatos convencionales no lleva aparejada retribución económica, razón por la cual el Estado debe apoyar las iniciativas y proyectos de estos mandatos, para tener una estricta consecuencia con el respaldo al mencionado sistema multilateral.

### *Bibliografía*

- <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>
- <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/UNHumanRightsAppeal2017.pdf>
- <http://webtv.un.org/watch/maria-soledad-cisternas-reyes-high-level-meeting-on-disability-and-development-general-assembly-3rd-plenary-meeting/2686046737001/>
- [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=5)
- [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5)
- [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=5)
- [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=5)
- [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=5)

- [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=5)
- [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=7&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=7&DocTypeID=5)
- [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=5)
- [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=5)
- <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>
- [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI/GEN/2/Rev.6\\_&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI/GEN/2/Rev.6_&Lang=en)
- Observación General N° 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva, adoptada el 26 de agosto del 2016.
- Observación General N° 3 (2016), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad, adoptada el 26 de agosto del 2016
- Observación General N° 2 (2014) Artículo 9: Accesibilidad, adoptada el 11 de abril de 2014.
- Observación General N° 1 (2014) Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, adoptada el 11 de abril de 2014
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ICCPR / PIDCP. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.
- Resolución 68/268, Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, aprobada por la Asamblea General el 9 de abril de 2014.
- Resolución 66/254, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, 23 de febrero de 2012.
- Resolución 56/168, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, 19 de diciembre de 2001.
- Statement on the inclusion of the rights of persons with disabilities in the post 2015 development agenda, Mayo 2013.

# PROCESO DE REFORMAS DE NACIONES UNIDAS: LA PERSPECTIVA DE CHILE

*Belén Sapag\**

## 1.-INTRODUCCIÓN

“La reforma es un proceso continuo y las posibilidades de mejoramiento son ilimitadas... Debemos guiarnos no sólo por los precedentes, por sensatos que sean, sino también por las necesidades del futuro y por la forma y el contenido que queramos darle”<sup>1</sup> (Boutros Boutros-Ghali).

Naciones Unidas ha estado abocada, desde sus inicios, a un permanente proceso de reformas que abarca las iniciativas tendientes a mejorar su legitimidad, eficiencia y eficacia, a través del fortalecimiento y la adaptación de su funcionamiento, normas y estructuras organizacionales, aumentando su coherencia y su capacidad de respuesta multilateral en lo relativo a la paz y la seguridad internacionales, el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Los esfuerzos de reforma se han desarrollado en corrientes de reinención, impulsadas por distintos actores, bajo la influencia de las realidades geopolíticas y las necesidades temporales imperantes, adquiriendo un carácter cíclico irregular, así como formatos y contenidos variables.

El anhelo reformista originario, focalizado a la democratización de los órganos principales de Naciones Unidas, particularmente del Consejo de Seguridad, y la cooperación económica internacional como parte esencial de sus trabajos, se acrecentó con el fin de la Guerra Fría.

---

\* Abogada y diplomática de carrera. Desde el 2013 al 2018 fue coordinadora política en el Consejo de Seguridad

1 Naciones Unidas, Asamblea General “Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz: Informe del Secretario General”, de 17 de junio de 1992, A/47/277, párrafo 85, disponible en: [undocs.org/A/47/277](http://undocs.org/A/47/277).



Las primeras líneas definidas de reforma, encontraron su motor en los principios de universalidad y legitimidad que, acompañados de una fuerte vocación “democratizadora”, permearon la década de los ‘60. Producto de ello, se materializó la incorporación de nuevos estados miembros a la Organización, mediante la enmienda a la Carta de Naciones Unidas, derivando en el aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad y del Consejo Económico y Social.

Tras el ingreso de los nuevos miembros y la creación, en 1964, del Grupo de los 77, del que Chile es parte, la adaptación a las necesidades de los países del sur y el fortalecimiento de la labor en materia de desarrollo y cooperación internacional, pasó a constituir un eje central del proceso, al alero del establecimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD<sup>2</sup>, y el trabajo de las Comisiones Regionales.

Posteriormente, los conflictos interrelacionados de creciente complejidad, profundizados por la inestabilidad social, asociada a las desigualdades y la impunidad, imprimieron un mayor sentido de urgencia a las reformas.

En 1992, de la mano de su Programa de Paz, A/47/277, el Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, impulsó un proceso que calificó de “mejoramiento sin límites”, señalando la necesidad de avivar el paso para adelantarse al acelerado ritmo de la historia. El proceso se prolonga hasta hoy, con resultados disímiles, guiado no solo por los precedentes, sino también por el peso de los acontecimientos y la complejidad de las agendas vigentes.

Así, el sistema se encuentra empeñado en readecuarse para proporcionar soluciones a los impactos de los efectos de la globalización y la tecnología, como asimismo para responder a la persistencia de las violaciones del derecho internacional humanitario, las violaciones y abusos de los derechos humanos, el terrorismo<sup>3</sup> y el accionar de grupos no estatales.

---

2 Naciones Unidas, UNCTAD. “Reseña histórica de la UNCTAD en su 50º aniversario”, UNCTAD/OSG/2014/1, disponible en [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/osg2014d1\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/osg2014d1_es.pdf). Ingresado el 15 de junio de 2017.

3 Véase discurso del Secretario General electo, António Guterres, en la Asamblea General, el día que juró el cargo, el 12 de diciembre de 2016, disponible en <https://www.un.org/sg/en/content/sg/secretary-generals-speeches>.

Conforme a lo que ha sido su compromiso con el fortalecimiento y perfeccionamiento del multilateralismo, Chile participa en este proceso, impulsando y/o apoyando diversas iniciativas, algunas de ella promovidas por los Estados Miembros, el Secretario General de turno y/o la sociedad civil, resguardando –como Estado fundador– los principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas y la interrelación de los tres pilares de su labor.

## 2.- EL COMPROMISO MULTILATERAL DE CHILE COMO MOTOR DE SU PARTICIPACIÓN EN LAS REFORMAS

El accionar multilateral de Chile y su participación en las reformas adquiere una nueva intensidad al inicio de los '90, de la mano de los esfuerzos nacionales de reinserción internacional, en momentos en que Naciones Unidas enfrentaba una nueva corriente de readecuación.

La contribución de Chile a la eficiencia y legitimidad del Sistema, a través del fortalecimiento de la democracia, la transparencia, la coherencia y la rendición de cuentas en la Organización, se ha vertido en el marco de las reformas mediante la enmienda de la Carta de Naciones Unidas y, más frecuentemente, en el ámbito de las readecuaciones de carácter “informal”, sin el concurso de dicha modificación.

La posición de nuestro país se ha conducido a través de destacados representantes y, en oportunidades, al amparo de diferentes agrupaciones afines, que le han servido como vectores para su proyección, redundando en una mayor inserción multilateral, producto del intercambio con miembros de dichos grupos y el resto de la membresía.

Nuestro país ha delineado su posición en la reforma, balanceando los intereses en materia de desarrollo, impulsados, entre otros, por el G-77, con la defensa de los principios de la Carta y las facultades en materia de gestión, otorgadas al Secretario General por los Estados fundadores, priorizando cuidadosamente los temas más relevantes, donde pudiere hacer un aporte mayor<sup>4</sup>. Así, Chile ha aspirado a fortalecer la Organización, al mismo tiempo que racionalizarla, apoyando la

---

4 Insulza, J.M.(1998). “Nuestra Agenda Multilateral”. En Insulza, J.M., Ensayos sobre Política Exterior de Chile (1ª ed.). Santiago, Chile: Editorial Los Andes. Pp. 162 -165.

efectividad sustantiva y el mejoramiento de la eficiencia administrativa para la gestión<sup>5</sup>.

### 3. REFORMAS MEDIANTE LA ENMIENDA A LA CARTA DE NACIONES UNIDAS

Las reformas a la Carta de Naciones Unidas, apoyadas por Chile, han debido materializarse en el marco de los estrictos requisitos establecidos en la misma, es decir, mediante la adopción por las dos terceras partes de la Asamblea General y la ratificación –contemplada para su entrada en vigor– de dos tercios de los miembros de Naciones Unidas, incluyendo a todos los permanentes del Consejo de Seguridad.

En la Conferencia de San Francisco, nuestro país no fue un entusiasta del veto y apoyó la enmienda australiana al respecto aunque, según lo señalara Félix Nieto del Río –delegado en dicha conferencia–, Chile acató la decisión de la mayoría, abrigando la esperanza de que, al cabo de algún tiempo, se reconociera la necesidad de modificar la Carta. Un año después, en 1946, abogamos por conservar el texto de la Carta “mientras razones muy poderosas no lo aconsejasen”<sup>6</sup>.

Si bien, en 1955, Chile consideró que debían sostenerse las recomendaciones de la Conferencia de San Francisco, incluidas en el programa del décimo período de sesiones, relativas a la convocatoria de una conferencia general de Estados Miembros para la revisión de la Carta, al mismo tiempo reconoció que, posiblemente, no había llegado el momento de introducirle reformas sustanciales. Para ello esgrimió que “una cosa es el derecho y la necesidad de revisarla y otra fijar la fecha apropiada para plantear los puntos de vista que deben ser considerados en la revisión propuesta”<sup>7</sup>.

---

5 Intervención del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Miguel Insulza, en el Debate General de la Asamblea General, el 26 de septiembre de 1996. Disponible en [undocs.org/A/51/PV.11](http://undocs.org/A/51/PV.11).

6 Intervención del Representante Permanente de Chile ante Naciones Unidas, Félix Nieto del Río, en el Debate General de la Asamblea General, el 26 de octubre de 1946. Disponible en [undocs.org/A/PV.38](http://undocs.org/A/PV.38).

7 Intervención del Representante de Chile, Rudecindo Ortega, en el Debate General de la Asamblea General, el 26 de septiembre de 1955. Disponible en el Documento Oficial de Naciones Unidas A/PV.522.

Posteriormente, Chile contribuyó a la reforma mediante un férreo apoyo a la resolución sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales<sup>8</sup>. Esto es consecuente con su decisión de respaldar el principio de universalidad de los organismos internacionales, desde los tiempos de la Sociedad de las Naciones, sin por ello dejar de destacar la necesidad de vigorizar y defender la estructura de Naciones Unidas<sup>9</sup>.

La expansión de los miembros del Consejo de Seguridad y del Consejo Económico y Social se llevó a cabo en base al artículo 108, respondiendo a la necesidad de aumentar la representatividad en dichos órganos tras el ingreso de los nuevos miembros a la Organización, cuya admisión Chile recomendó en el ejercicio de su segunda membresía en el Consejo de Seguridad (1961-1962)<sup>10-11</sup>.

Junto con apoyar la admisión de los nuevos miembros a la Organización<sup>12</sup>, nuestro país acompañó la ampliación, aprobada por la Asamblea General en 1963, de los miembros del Consejo de Seguridad de 11 a 15, y del Consejo Económico y Social de 18 a 27 y, posteriormente, en 1971, a 54, mediante la modificación de los artículos 23, 27 y 61. Como asimismo la reforma del artículo 109 de la Carta, en lo relativo a la celebración de la Conferencia General de revisión de la misma<sup>13</sup>.

No obstante la falta de condiciones, así como la ausencia de un deseo unánime de cooperación para la realización de un conferencia de revisión, Chile ha continuado participando en el Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la

---

8 Resolución de la Asamblea General 1514 (XV), del 14 de diciembre de 1960.

9 Estas ideas fueron reflejadas en el discurso del Representante Permanente de Chile, Daniel Schweitzer, en el Debate General de la XV Asamblea General, el 11 de octubre de 1960, ocasión en que Chile también se manifestó contrario a la reforma referente a “la pluralización del cargo de Secretario General”. Disponible en Documento Oficial de Naciones Unidas A/PV.899.

10 Resoluciones del Consejo de Seguridad 165 (1961) a 167 (1961), 170 (1961), 172 (1962) a 177 (1962)

11 Durante su membresía en el Consejo de Seguridad, en 1952, Chile participó en las discusiones y decisiones relativas al tema de la agenda “Admisión de nuevos Miembros: a) Consideración de la Resolución 506 (VI) de la Asamblea General”, véase el acta oficial de la 604ª sesión (S/PV.604), del 19 de septiembre de 1952, oportunidad en que se discutió la cuestión del informe del Consejo a la Asamblea General, en conformidad con el párrafo 1 de la parte B de dicha resolución.

12 Documentos Oficiales de Naciones Unidas A/PV.899 y A/PV.947.

13 Resoluciones de la Asamblea General 1991 A y B (XVIII), del 17 de diciembre de 1963; 2101 (XX), del 20 de diciembre de 1965, y 2847 (XXVI), del 20 de diciembre de 1971.

Organización, instancia facultada para examinar, cuando se lo solicite la Asamblea General, aspectos jurídicos de las reformas decididas por ese órgano, con miras a recomendar adecuaciones a dicho instrumento<sup>14</sup>.

En esta instancia, así como en el Consejo de Seguridad, tanto en capacidad nacional como al alero del grupo informal de países afines<sup>15</sup>, Chile ha impulsado iniciativas en torno a abordar la aplicación de sanciones impuestas por Naciones Unidas<sup>16</sup>, buscando garantizar el debido proceso en los procedimientos de listado y “deslistado”<sup>17</sup>, contribuyendo a las readecuaciones en el ámbito de sanciones, tales como la promoción y el fortalecimiento de la Oficina del Ombudsperson<sup>18</sup>, y reducir los efectos adversos de las sanciones en la población.

Los requisitos establecidos para la entrada en vigor de cualquier enmienda, así como los relativos a la Conferencia General de Revisión de la Carta, cuyo artículo 109 contempla para la celebración de la misma el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y del voto de cualesquiera de los nueve miembros del Consejo de Seguridad, han continuado limitando las reformas por esta vía, optando los Estados miembros por caminos informales alternativos.

A lo largo de los años, las readecuaciones se han visto ralentizadas por la diferencia de enfoque entre los países en desarrollo, bajo el paraguas del G-77, preocupados de salvaguardar el rol que compete a la Asamblea General y de privilegiar las políticas focalizadas a la cooperación y el desarrollo, y los países desarrollados, orientados al mantenimiento de la paz y la seguridad colectivas, así como a la

---

14 Resoluciones de la Asamblea General 3349 (XXIX), del 17 de diciembre de 1974, y 3499 (XXX), del 15 de diciembre de 1975.

15 Informal Group of Like-Minded States on Targeted Sanctions, conformado por Alemania, Austria, Bélgica, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Finlandia, Liechtenstein, Países Bajos, Noruega, Suecia y Suiza.

16 Véase el documento oficial *A/71/943 - S/2017/534* que contiene el informe de evaluación del Examen de Alto Nivel de las Sanciones de Naciones Unidas, patrocinado por Australia, con el apoyo de Chile y Suecia, en la organización de las reuniones de evaluación y redacción del informe (pp.3).

17 Intervención de CELAC en el Comité Especial de la Carta de Naciones Unidas y el Fortalecimiento del Papel de la Organización, 16 de febrero de 2016. Disponible en [https://www.un.int/domrep/statements\\_speeches?page=1](https://www.un.int/domrep/statements_speeches?page=1). Ingresado el 3 de junio de 2017.

18 Véase el Capítulo II.A. del informe del Comité Especial de la Carta, disponible en el Documento Oficial del septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, suplemento No.33 de 2017, *A/72/33*.

eficiencia en la gestión, respaldando las adaptaciones a través de las facultades propias del Secretario General. Chile ha navegado entre estas dos visiones, intentando compatibilizarlas y acercar posiciones.

#### 4.- CHILE Y LA REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

##### 4.1.- *En pos de la legitimidad y la eficacia del Consejo*

El estatus de privilegio de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad ha sido objeto de constantes cuestionamientos. Ha constituido un motor de las discusiones reformistas para promover el tránsito desde una organización excesivamente centrada en un orden mundial que giraba alrededor de unas pocas potencias, a otro más abierto, cooperativo y solidario, como el planteado por Chile en las discusiones relativas a la Unión Pro Paz.

La posición del país, proyectada con matices hasta nuestros días, ha sido la de conciliar la pronta reforma para mejorar la legitimidad del mecanismo de seguridad, con el interés de resguardar el espíritu de la Carta y el equilibrio de poderes, permitiendo así al Consejo responder con soluciones rápidas y eficaces, de conformidad al artículo 24 de la Carta, cuya implementación requiere del respaldo e involucramiento consensuado de los miembros permanentes.

Lo anterior, ha quedado plasmado en las discusiones en torno a las respuestas a la inacción producto del veto, como también en las negociaciones en el marco de la Asamblea General sobre la reestructuración del Consejo, en sus múltiples etapas, y las relativas a temas prioritarios bajo la agenda de dicho órgano.

##### 4.2.- *Unión Pro Paz: hacia una respuesta al veto*

Respondiendo al espíritu de derrotismo sobre la eficacia de la Organización, en 1947, el representante de Chile, José Maza, recordó a la Asamblea General que el privilegio del veto había sido concedido en San Francisco, como una verdadera demostración de confianza que las naciones más pequeñas otorgaban a las grandes potencias. Privilegio que estas, por su parte, se habían comprometido a emplear con la

prudencia y discreción que permitieran conciliarlo con el principio de igualdad jurídica de los Estados<sup>19</sup>.

En 1950, en el marco del estancamiento del Consejo, en torno a la situación de Corea, derivado de las facultades de los Miembros Permanentes, Chile fue parte de los 52 Estados que votaron a favor de la resolución de 377 (V) A de la Asamblea General, titulada “Unión Pro Paz”. Esta fue adoptada con 5 votos en contra y 2 abstenciones<sup>20</sup>, calificada por su entonces Presidente, Nasrollah Entezam, como la decisión más importante adoptada desde la creación de las Naciones Unidas.

La resolución otorgó a la Asamblea General la facultad de examinar un asunto cuando el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, dejase de cumplir su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, pudiendo la Asamblea recomendar al Consejo la “adopción de medidas colectivas”. El texto también dio origen a las Comisiones de Observación de la Paz y de Medidas Colectivas, respectivamente (ambas desaparecidas), sirviendo de precedente de readecuaciones posteriores en el ámbito de la consolidación de la paz y la prevención.

Chile no solo apoyó la iniciativa, impulsada en virtud de la responsabilidad subsidiaria de la Asamblea, contemplada en el artículo 14 de la Carta, sino que presidió los dos primeros períodos extraordinarios de sesiones de emergencia, de un total de diez realizadas, convocadas al amparo de dicha resolución<sup>21</sup>. Estas fueron conducidas por el chileno Rudecindo Ortega, en 1956<sup>22</sup>.

La opinión de Chile respecto de la respuesta de la Asamblea para destrabar la inacción del Consejo, basada en los principios de eficacia y complementariedad, quedó plasmada en el debate previo a la adopción de la resolución. En la oportunidad, el Representante Permanente de Chile, Hernán Santa Cruz, señaló “haber quedado satisfecho nuestro anhelo de ver a la Organización evolucionar hacia el perfeccionamien-

---

19 Discurso del Senador José Maza en la 83ª sesión plenaria de la Asamblea General, celebrada en Flushing Meadows, el 18 de septiembre de 1947. Disponible en el Documento Oficial de Naciones Unidas A/PV.83.

20 Documento Oficial de Naciones Unidas A/PV.302, del 3 de noviembre de 1950.

21 Véase Resolución del Consejo de Seguridad 119, del 31 de octubre de 1956.

22 Documentos Oficiales de Naciones Unidas A/PV.561 a A/PV.572; A/PV.564 a A/PV.573.

to de su mecanismo de seguridad colectiva y hacia un complemento efectivo de las recomendaciones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad y del Consejo Económico y Social, en materia de seguridad, de derechos del hombre y de cooperación económica y social”. Destacando, al mismo tiempo, la inseparabilidad de los tres pilares de la Carta<sup>23</sup>, marco de referencia de la participación de Chile en las diversas iniciativas de reforma futuras.

No obstante la respuesta al veto proporcionada por la Resolución Unión Pro Paz, en 1955 Chile reiteró su crítica a este privilegio, repetida posteriormente en numerosas ocasiones. Remarcó la necesidad de que se estudiara, en el plano político, la posibilidad de eliminar su uso en la admisión de nuevos Miembros y en el nombramiento del Secretario General, por considerar que, en dichos casos, el uso del veto había sido fruto de una interpretación errónea de los artículos pertinentes de la Carta<sup>24</sup>.

Las primeras resoluciones adoptadas en este formato, 1000 (ES-I) y 1001 (ES-I), de noviembre de 1956, que acompaña Chile, respondieron a la Crisis del Canal de Suez y establecieron una Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas bajo las órdenes de un Jefe de Mando, sentando un importante precedente para las operaciones de mantenimiento de la paz.

### *4.3.- La reforma del Consejo de Seguridad bajo la agenda de la Asamblea General*

A lo largo de su participación en las discusiones de la Asamblea General sobre la reforma del Consejo de Seguridad<sup>25</sup>, Chile ha privilegiado aportar constructivamente a la flexibilidad requerida para promover un escenario propicio a dicha readecuación, considerando que no solo requerirá de la ratificación de los miembros permanentes,

---

23 Documento Oficial de Naciones Unidas A/PV.300, del 2 de noviembre de 1950.

24 Discurso de Rudecindo Ortega en el Debate General de la Asamblea General, el 26 de septiembre de 1955. Disponible en el Documento Oficial de Naciones Unidas A/PV.522, pp. 75 - 76.

25 Véase Swart, L., von Freiesleben, J., “Reform of the Security Council” en: *Governing and Managing Change at the United Nations. Reform of the Security Council from 1945 to September 2013*, Volumen 1, Nueva York, septiembre de 2013, Center for the UN Reform.



sino que su legitimidad y funcionalidad estarán dadas, finalmente, por los apoyos transversales que esta concite.

#### *4.3.1.- El Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre la Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento de sus miembros*

La cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento de sus miembros se incluyó en 1979, como tema en la agenda de sesiones de la Asamblea General. La materia se aplazó desde entonces hasta 1992, año en que dicho órgano adoptó la Resolución 47/62<sup>26</sup> sobre la materia, patrocinada por India y 36 Estados, incluido Chile, dando inicio al prolongado proceso de discusiones sobre reforma del Consejo.

La Asamblea incorporó el tema en la agenda del 48º período de sesiones y solicitó un informe al Secretario General, que recogiera las observaciones de los Estados miembros, como base para promover el intercambio de opiniones sobre una posible revisión de la composición del Consejo.

Chile abogó, entonces, por resguardar las funciones del Consejo, insistiendo en que su reforma no se justificaría si su sola finalidad fuese otorgar reconocimiento político a determinadas potencias emergentes. En cuanto al mecanismo de adopción, nuestro país privilegió un amplio consenso, con el imprescindible apoyo de los cinco Miembros Permanentes del Consejo, consciente de que sin su consenso, un proyecto de modificación no sería viable.

Los objetivos y alcances señalados, así como la posición de aumentar la membresía en las categorías de no permanentes y permanentes sin derecho a veto, y la distribución geográfica equitativa apropiada, se condensaron en el documento de posición de Chile: “Elementos de una reforma”, del 30 de junio de 1993, siendo incluidos en el informe del

---

26 Presentada como proyecto A/47/L.26/Rev.1, adoptado como Resolución 47/62 sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento de sus miembros, el 11 de diciembre de 1992, oportunidad en que Estados Unidos –el único miembro permanente que intervino tras la adopción–, señaló estar complacido de apoyar el texto sin perjuicio de reiterar que se opondría a revisiones a la Carta que socavaran la eficacia y eficiencia del Consejo, según se registra en el documento oficial de Naciones Unidas A/47/PV.84, pp. 1-10.

Secretario General de ese año<sup>27</sup>. Dichos elementos han servido de base para orientar parte de lo que ha sido, hasta ahora, la participación de nuestro país en los debates respectivos<sup>28</sup>.

Esta materia y sus asuntos conexos se comenzaron a discutir en 1994, en el seno del Grupo de Trabajo de composición abierta, creado en 1993<sup>29</sup>, contribuyendo así al proceso de revitalización y reestructuración de ciertos órganos de las Naciones Unidas, bajo el principio de igualdad soberana de todos los miembros de la Organización.

En marzo de 1997, el presidente de dicho Grupo, Razali Ismail, presentó un proyecto de resolución marco sobre la expansión del Consejo<sup>30</sup>, que contemplaba agregar 5 asientos permanentes, sin derecho a veto, y 4 no permanentes, y su adopción por la mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. Sin perjuicio de que los esfuerzos del representante de Malasia no prosperaron<sup>31-32</sup>, la iniciativa fue valorada por nuestro país como una salida procedimental para intentar destrabar las dificultades al interior del Grupo de Trabajo<sup>33</sup>.

27 Asamblea General, “Cuestión de la Representación Equitativa en el Consejo de Seguridad y del Aumento del Número de sus Miembros: Informe del Secretario General”, del 20 de julio de 1993 (A/48/264), pp. 30 y sigs.

28 Intervención de la Delegación de Chile, en el plenario de la 71ª sesión de la Asamblea General, el 7 de noviembre de 2016. Véase Comunicado de Prensa de Naciones Unidas GA/11854. Disponible en [www.un.org](http://www.un.org). Ingresado el 20 de noviembre de 2017.

29 Resolución de la Asamblea General 48/26 sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros, del 3 de diciembre de 1993.

30 Documento del Grupo de Trabajo A/AC.24/1997/CRP.1 del 20 de marzo de 1997, disponible como Anexo II en: Asamblea General, Documentos Oficiales, Quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 47, A/51/47: “Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad”.

31 El número propuesto por Razali Ismail fue considerado excesivo por Estados Unidos y Reino Unido, indicando que restaría eficacia al Consejo para tomar decisiones sobre requerimientos urgentes, estimando la cifra de 20 - 21 como máximo aceptable. Véase: Lewis, Paul (1997). UN Panel Proposes Expanding the Security Council to 24 Members, disponible en <http://www.nytimes.com/1997/03/21/world/un-panel-proposes-expanding-security-council-to-24-members.html>

32 Sobre la propuesta de Razali que contemplaba 3 etapas (2 resoluciones marco y una final conforme al procedimiento de enmienda del artículo 108 de la Carta) véase Blavoukos, S, Bourantonis, D. (2005) *The Chair in the UN Context: Assessing Functions and Performance. Discussion papers on diplomacy*. Netherland Institute of International Relations ‘Clingendael’ (pp.12-15). Disponible en: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20051100\\_cli\\_paper\\_dip\\_is-sue101.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20051100_cli_paper_dip_is-sue101.pdf). Ingresado el 20 junio de 2017.

33 Intervención de la delegación de Chile, el 22 de septiembre de 1997, en documento oficial de Naciones Unidas A/52/PV.5, p. 28.

Fracasado el proyecto de Razali, la Asamblea General determinó, mediante la Resolución 53/30, que cualquier resolución o decisión sobre la materia requeriría el voto afirmativo de por lo menos dos terceras partes de sus miembros.

Desde entonces, Chile continuó participando en las instancias intergubernamentales de reforma del Consejo, contribuyendo a redoblar esfuerzos en esta dirección, de acuerdo al compromiso contraído en la Cumbre del Milenio y apoyando la pronta reforma, acordada en la Cumbre Mundial de 2005. Aunque consciente de las limitaciones y los riesgos de concentrar demasiados esfuerzos en dicha dirección, en detrimento de otros ámbitos de readecuación.

#### *4.3.2.- Las negociaciones intergubernamentales oficiosas sobre la reforma del Consejo de Seguridad*

En 2007, el Representante Permanente de Chile, Embajador Heraldo Muñoz, fue designado junto a su par de Liechtenstein, para dirigir las consultas sobre el proceso de reforma, habiéndose desempeñado, anteriormente, como uno de los cinco facilitadores de una primera fase de consultas con los miembros de la organización<sup>34</sup>.

El informe emitido por dichos representantes<sup>35</sup> tras el intercambio facilitado entre los miembros de la organización, reflejó el estado de situación, marcado por la improbabilidad de materializar las expectativas de los grupos de interés en el corto plazo. Esto, producto del enfrentamiento entre el G-4<sup>36</sup> y los países afines con “Unidos por el Consenso”, opuestos a nuevos permanentes, en un escenario de posicionamiento africano, al amparo del Consenso de Ezulwini.

No obstante, el informe contribuyó a explorar criterios de transición o intermedios<sup>37</sup> aplicables a la reforma del Consejo de Seguridad

34 Véase el Documento Oficial de Naciones Unidas A/AC.247/2007/L.1/Rev.1 del 10 de septiembre de 2007. Disponible en <http://undocs.org/es/A/AC.247/2007/L.1/Rev.1>

35 Asamblea General, Documentos Oficiales, Sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 47, A/61/47(SUPP), 2007: “Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad”.

36 Alemania, Brasil, India y Japón.

37 Por ejemplo, explorar asientos de duración prolongada, cuya permanencia eventual se resolvería en una conferencia a 10 o 15 años de establecerse, o asientos de duración superior a los dos años establecidos para los miembros no permanentes.

y propuso cambiar el formato de consultas por negociaciones orientadas en base a un texto con elementos concretos, conduciendo a que la Asamblea General acordara, en 2008, mediante la decisión 62/557, discutir la materia en negociaciones intergubernamentales sostenidas en sesiones plenarias oficiosas.

En el marco de dichas negociaciones, en 2015, Chile contribuyó nuevamente con su posición sobre los cinco temas prioritarios<sup>38</sup> contemplados en la decisión 62/557, la que quedó reflejada en el documento marco elaborado por el cofacilitador, Embajador Courtney Rattray<sup>39</sup>.

El instrumento recogió los comentarios de más de 115 Estados miembros, la mayoría a través de agrupaciones de Estados y otros en capacidad nacional, como fue el caso de nuestro país. El Presidente de la 69ª Asamblea General circuló dicho documento, revisado, como anexo a una carta dirigida a los Estados miembros, instándolos nuevamente a negociar en base a un texto<sup>40</sup>.

En el 71º período de sesiones de la Asamblea, Chile apoyó el documento sobre puntos en común o “commonalities”<sup>41</sup>, emanado de las discusiones, reiterando la necesidad de avanzar hacia negociaciones basadas en un texto y llamando a un esfuerzo adicional de flexibilidad y apertura de los Estados miembros.

Los documentos emanados de negociaciones precedentes, que recogieron posiciones definidas de agrupaciones y Estados Miembros, sentaron las bases para que el Presidente de la 72ª Asamblea, solicitara a los cofacilitadores avanzar en determinar las convergencias y reim-

---

38 Los temas claves son: las categorías de miembros, la cuestión del veto, la representación regional, el tamaño de un Consejo de Seguridad ampliado, y los métodos de trabajo del Consejo y su relación con la Asamblea General

39 Véase posición de Chile en anexo a la carta del Presidente de la Asamblea General, Sam Kutesa, a los Estados Miembros, del 5 de mayo de 2015. Disponible en [https://www.un.org/en/ga/president/69/pdf/letters/050515\\_security-council-reform-framework-document.pdf](https://www.un.org/en/ga/president/69/pdf/letters/050515_security-council-reform-framework-document.pdf)

40 Carta del Presidente de la 69ª Asamblea General a los Estados Miembros, del 31 de julio de 2015. Disponible en [https://www.pminewyork.org/pdf/PGA\\_Letter\\_Annexes.pdf](https://www.pminewyork.org/pdf/PGA_Letter_Annexes.pdf)

41 Carta del Presidente de la 71ª Asamblea General a los Estados Miembros, del 27 de junio de 2017, transmitiéndoles la carta de los cofacilitadores de Rumania y Túnez para dicho período, y el documento “Elements of Commonality and Issues for Further Consideration on the question of equitable representation and increase in the membership in Security Council and related matters”, del 23 de junio de 2017, usando como base documentos de facilitadores precedentes y los comentarios vertidos en dicha ronda y anteriores. Disponible en <https://www.un.org/pga/71/wp-content/uploads/sites/40/2015/08/Security-Council-reform-27-June.pdf>

pulsar el proceso de la reforma más visible y anhelada por el sistema y la comunidad internacional<sup>42</sup>.

El accionar de Chile, desde San Francisco, pero más definidamente desde su contribución al documento de 1993, se ha caracterizado por un apoyo a la reestructuración del Consejo de Seguridad, fundada en un acuerdo político cuyo objetivo sea fortalecer la eficacia y la oportunidad de sus tareas, de modo tal, que la más amplia representación perseguida apunte, principalmente, a un proceso compartido, pero expedito, de toma de decisiones.

Dicho accionar se ha reflejado en la conducción de procesos como también en el intercambio en el marco de la Asamblea, proporcionando aportes concretos a los informes y documentos pertinentes, priorizando la ampliación y la reforma del Consejo, con miras a actualizarlo y fortalecer la capacidad y legitimidad de Naciones Unidas en su conjunto.

Nuestro país ha insistido en que la reforma del Consejo requiere una representación equitativa, un aumento de sus miembros que favorezca a los países en desarrollo y métodos de trabajo más transparentes y participativos.

Sin perjuicio de reconocer las aspiraciones individuales de los miembros del G-4 a ocupar asientos permanentes, Chile ha mantenido su compromiso con la reforma integral y la ampliación de las categorías de miembros permanentes y no permanentes, considerando su postura histórica respecto de no extender el veto a nuevos miembros<sup>43</sup>.

Respecto al número de miembros, Chile se ha pronunciado por ampliar el Consejo, manteniendo su capacidad de decisión rápida y expedita, preservando los equilibrios geográficos. Si bien, en ocasiones, nuestro país ha sugerido cifras máximas<sup>44</sup>, la posición más reciente ha

---

42 Conferencia de prensa del Presidente de la 72ª Asamblea General sobre el trabajo de la Asamblea General, el 20 de diciembre de 2017. <https://www.un.org/pga/72/2017/12/21/transcript-secondpress-conference-by-the-president-of-the-general-assembly/>. Ingresado el 22 de diciembre de 2017.

43 Intervención de Chile en el debate de la Asamblea General sobre reforma, del 7 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2016/ga11854.doc.htm>. Ingresado el 10 de diciembre de 2017.

44 En su intervención ante la Asamblea General, el 22 de septiembre de 1997, el Ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, señaló que "respecto al número total de miembros del Consejo de Seguridad, creemos que un número de hasta 25 asientos no tendría efectos perjudiciales sobre su efectividad". Documento Oficial de Naciones Unidas A/52/PV.5.

sido la de evitar definiciones al respecto. Se ha hecho con el fin de no restringir la capacidad negociadora, otorgando flexibilidades necesarias al proceso, conforme quedó reflejado en la posición nacional contenida en el documento elaborado por Rattray en 2015<sup>45</sup>.

Así, se ha perfilado una posición flexible y respetuosa de las demandas de representatividad y de las realidades geopolíticas imperantes, desvinculándose de las rivalidades existentes entre Estados, incluyendo a los P-5<sup>46</sup>, y agrupaciones como el G-4, Unidos por el Consenso (UfC), Grupo africano y L.69<sup>47</sup>, bajo la premisa de que ninguna reforma tendría justificación si persigue sólo un reconocimiento político de la comunidad internacional.

#### *4.4.- La readecuación de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad*

Chile ha apoyado, simultáneamente, el proceso de reformas normativas de la expansión del Consejo de Seguridad y las vías prácticas alternativas de readecuación de dicho órgano, como respuesta a las trabas políticas e institucionales que ralentizan su reforma en el marco de las negociaciones intergubernamentales.

En el ejercicio de sus cinco membresías en el Consejo de Seguridad<sup>48</sup>, Chile no solo ha sido crítico del veto<sup>49</sup>, sino también del rol diferenciado que ocupan los miembros electos (E10), caracterizado por su limitado poder en la elaboración de productos, tales como resoluciones y/o declaraciones de la presidencia.

En este ámbito, nuestro país ha impulsado reformas relativas a los métodos de trabajo del Consejo, destinadas a dotarlos de mayor eficacia, posición que ha quedado reflejada tanto en las discusiones

---

45 Posición contenida en la Nota No.183 de la Misión Permanente de Chile ante Naciones Unidas, del 16 de abril de 2015. Disponible [https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2013/11/Security-Council-reform-IGN-31-July-2015-ANNEX\\_Part2.pdf](https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2013/11/Security-Council-reform-IGN-31-July-2015-ANNEX_Part2.pdf)

46 McDonald, K. and Patrick, S. (2010). "UN Security Council Enlargement and U.S. Interests," en Council on Foreign Relations Special Report No. 59, diciembre de 2010.

47 Documento Oficial de Naciones Unidas A/51/PV.11, p.10.

48 1952-1953, 1961-1962, 1996-1997, 2003-2004, 2014-2015.

49 Documento Oficial de Naciones Unidas S/PV.7155, pp. 21 - 22.

sobre la materia en la Asamblea General<sup>50</sup>, así como en su actuar en el seno de dicho órgano, en su calidad de miembro electo.

Las iniciativas de Chile para mejorar los métodos de trabajo del Consejo han girado en torno a propiciar una mayor participación de los miembros electos, profundizar la transparencia<sup>51</sup> y garantizar un uso más eficiente y preventivo de las herramientas a su disposición, acercando sus trabajos al resto de la membresía y la sociedad civil.

#### *4.4.1. Chile promotor de la apertura del Consejo de Seguridad a la sociedad civil*

El principio de transparencia que inspiró la apertura de los trabajos del Consejo al resto de la membresía de la Organización, ha impulsado el accionar de Chile también en lo que respecta a su apoyo al fortalecimiento de mecanismos de interacción de este órgano con la sociedad civil, dotándolo de valiosa información para resolver mejor a través de una instancia colaborativa que le suele ser escasa.

Los esfuerzos en este ámbito se remontan a 1996, cuando Chile, siendo miembro del Consejo, promovió una reunión bajo formato Arria, con representantes de organizaciones no gubernamentales humanitarias, para abordar la crisis en la región de los Grandes Lagos, enfrentando la oposición de los Miembros Permanentes.

No obstante dicha resistencia, la reunión con representantes de organizaciones humanitarias<sup>52</sup> y el Comité de la Cruz Roja Internacional, se realizó el 12 de febrero del año siguiente<sup>53</sup>, bajo una modalidad alternativa. Esta incluyó la participación de los miembros del Consejo, de las mesas del ECOSOC y de la Segunda y Tercera Comisiones de la Asamblea General, presidida por el Jefe del Departamento de Asuntos Humanitarios.

---

50 Documento Oficial de Naciones Unidas A/71/PV.43, p. 23.

51 Entre las primeras adecuaciones, a propuesta de Chile durante su Presidencia del Consejo, en abril de 1996, está la anticipación de las materias que sus miembros quisieran abordar en consultas cerradas bajo “Otros asuntos”, a fin de dar tiempo a las delegaciones para prepararse, práctica que perdura hasta hoy.

52 Oxfam, CARE y Médecins Sans Frontières (MSF).

53 Paul, J. (2003): The Arria Formula, publicado por Global Policy Forum [en línea] en Globalpolicy.org

El mecanismo sugerido sentó un importante precedente de apertura para las modalidades de interacción futura del Consejo con la sociedad civil y actores relacionados, particularmente en el ámbito humanitario. Chile se esforzó por integrar dicho mecanismo a los trabajos del Consejo<sup>54</sup>, siendo denominado “fórmula Somavía”, en referencia a su gestor, el entonces Representante Permanente de Chile, Embajador Juan Somavía.

Recogiendo la iniciativa chilena, el Consejo comenzó a abrirse a la posibilidad de este tipo de interacciones en reuniones bajo formato Arria. El 15 de octubre de 1997, se convocó a una de estas reuniones con el gestor del formato, Diego Arria, abordándose el rol de las organizaciones no gubernamentales, iniciativa impulsada por Portugal, con el apoyo de Chile, que ejercía entonces la Presidencia de Consejo.

Luego, en 2000, las organizaciones que habían sido convocadas por Chile, ya en 1997, interactuaron con el Consejo bajo el formato Arria, consolidándose, de este modo, el uso de estas reuniones con la asistencia y/o intervención de la sociedad civil, según lo planteara inicialmente nuestro país, en 1996. Chile contribuyó, de este modo, a desterrar gradualmente el carácter reservado a los Estados miembros y/o altas autoridades bajo el que se concibiera, inicialmente, dicho formato.

Desde entonces, Chile ha continuado fomentando la interacción del Consejo con la sociedad civil en los debates abiertos y reuniones informativas, así como en el marco de reuniones Arria, invitando a representantes de las ONGs y de grupos vulnerables a exponer en Naciones Unidas y, particularmente, en el Consejo, en muchos casos, por primera vez<sup>55</sup>. Asimismo, durante sus dos últimas membresías en el Consejo, Chile sostuvo un estrecho intercambio con el Grupo de

---

54 Declaración del Ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, ante la Asamblea General, el 22 de septiembre de 1997, en documento oficial de Naciones Unidas A/52/PV.5, p. 29.

55 Chile y Estados Unidos fueron los primeros en invitar a representantes del colectivo LGBTI a exponer ante el Consejo de Seguridad en 2015. Al respecto, véase: Ahmed, Akbar (2015, 24 de agosto). The U.S. and Chile got the Security Council to talk about LGBT Right. [En línea]. Disponible en: [http://www.huffingtonpost.com/entry/un-security-council-lgbt\\_us\\_55db6f4de4b08cd3359cdde6](http://www.huffingtonpost.com/entry/un-security-council-lgbt_us_55db6f4de4b08cd3359cdde6) [2017, 12 de mayo] y Stern, J.(2016). The U.N. Security Council's Arria - Formula Meeting on Vulnerable Groups in Conflict: ISIL's Targeting of LGBTI Individuals. NYU JILPV48, pp.1191-1197 [en línea]. Disponible en: [http://nyujilp.org/wp-content/uploads/2010/06/NYU\\_JILP\\_48\\_4\\_Stern.pdf](http://nyujilp.org/wp-content/uploads/2010/06/NYU_JILP_48_4_Stern.pdf) [2017, 20 de mayo].



Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre el Consejo de Seguridad<sup>56</sup> que congrega a 37 agrupaciones especializadas.

Esta práctica no solo ha contribuido a un mejor entendimiento de las situaciones, perfeccionando los productos del Consejo, sino que ha generado espacios para un acceso continuo de representantes de la sociedad civil al sistema, muchos de los cuales, tras ser invitados por Chile, han sido considerados como oradores invitados por otros miembros de dicho órgano, así como por la Comisión de Consolidación de la Paz, entre otros<sup>57</sup>.

#### 4.4.2. *Las reuniones en formato Arria y el Grupo ACT*

Chile ha promovido el uso de los formatos abiertos, tales como las reuniones informativas y debates abiertos del Consejo, incluyendo las sesiones públicas de recapitulación<sup>58</sup>, con traducción y registro oficial, como asimismo las reuniones bajo formato Arria, organizando y copatrocinando un sinnúmero de estas, desde que se estableció el mecanismo informal en 1992. La primera de tales reuniones convocadas por Chile, se realizó el 21 de agosto de 1996 para abordar la situación de Burundi y permitió al Consejo dialogar con los partidos de la entonces oposición<sup>59</sup>.

Chile ha privilegiado el uso de este formato para abordar temáticas de atención urgente o preventiva por parte del Consejo, asociadas a prioridades de nuestra política exterior, tales como la protección de

---

56 La primera reunión sostenida por la delegación de Chile con el Grupo de Trabajo se realizó en Nueva York, el 29 de abril de 1996, oportunidad en que el Representante Permanente de Chile, Embajador Juan Somavía, expuso sobre “El Consejo de Seguridad y la Sociedad Civil”. Disponible en: [www.ngowgsc.org](http://www.ngowgsc.org). Ingresado el 17 de mayo de 2017.

57 Conforme sucediera, por ejemplo, con las expositoras convocadas por Chile: la Premio Nobel Leymah Gbowee, en el debate abierto sobre desarrollo inclusivo, del 19 de enero de 2015, y la activista, Ilwad Elman, en lo relativo a la protección de civiles, del 30 de enero de 2015.

58 Durante sus membresías en el Consejo, Chile no solo participó activamente en las sesiones de recapitulación realizadas, sino que también convocó a una de tales reuniones, la que se realizó el 29 de enero de 2015. Al respecto, véase el Documento Oficial de Naciones Unidas S/PV.7373

59 Otras reuniones bajo formato Arria convocadas por Chile: el 22 de enero y el 30 de septiembre de 2004, sobre reconciliación nacional post conflicto (véase S/PV.4903) y justicia y estado de derecho, respectivamente; sobre protección de desplazados internos, el 30 de mayo de 2014, junto con Australia; sobre grupos vulnerables en conflictos y ataques selectivos a la población LGBT, el 24 de agosto de 2015, junto con Estados Unidos, y sobre responsabilidad de proteger y actores no estatales, el 14 de diciembre de 2015, junto con España.

civiles y la lucha contra la impunidad, intentando evitar que se instrumentalice esta herramienta para otros fines.

Se ha preñado, de este modo, a conciliar la transparencia y la apertura con la interactividad y la eficacia que brindan al Consejo los formatos de reuniones o consultas cerradas, tras las cuales se ha favorecido proporcionar elementos a la prensa y/o información oportuna a la membresía.

Asimismo, nuestro país ha impulsado la readecuación de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad, como miembro, desde su fundación en 2013, del Grupo para la Rendición de Cuentas, Coherencia y Transparencia, conocido como ACT<sup>60</sup> (por sus siglas en inglés). La agrupación promueve la revisión de dichos métodos, para hacerlos más transparentes y participativos, contribuyendo con ello a alcanzar consensos y dar mayor legitimidad a sus decisiones.

Como miembro de ACT, tanto desde su asiento en el Consejo como fuera del mismo, nuestro país ha sido un férreo defensor del uso de las señaladas sesiones públicas de recapitulación, como un espacio de evaluación y proyección de tareas futuras.

La delegación de Chile ha promovido, además, una aproximación más analítica del informe del Consejo a la Asamblea General, a fin de que refleje los avances y desafíos de dicho órgano en lo que respecta a sus métodos de trabajo, incluido el mejor uso de los instrumentos a su disposición, tales como el registro de las sesiones de recapitulación<sup>61</sup>. Se ha instado a que los informes, en su calidad de herramienta de rendición de cuentas, aborden con mayor detalle las decisiones del Consejo, por ejemplo, las focalizadas al proceso de sostenimiento de la paz.

En el ámbito del mejoramiento de los métodos de trabajo, Chile ha colaborado también en intervenciones conjuntas de los miembros electos en el Consejo<sup>62</sup> para dinamizar el debate, concitar y reflejar unidad de posiciones, aportando a la economía procesal y al consenso en la adopción de los productos.

---

60 Accountability, Coherence and Transparency Group. El grupo, presentado oficialmente el 2 de mayo de 2013, fue fundado por Suiza, siguiendo la línea de los aportes efectuados por el desaparecido grupo Small Five en materia de métodos de trabajo pero sin formar parte del proceso de negociaciones intergubernamentales sobre reforma del Consejo.

61 Documento Oficial de Naciones Unidas A/71/PV.95, p.3

62 Documento Oficial de Naciones Unidas S/PV.7539, p.7

Fiel a su posición respecto del veto, Chile ha sostenido su apoyo a la aplicación del “Código de Conducta para la respuesta del Consejo de Seguridad en casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra”, presentado por el Grupo ACT, el 23 de octubre de 2015<sup>63</sup>, y la Declaración franco-mexicana sobre la misma materia, iniciativas que promueven la abstención del uso del veto en dichas circunstancias o ante la amenaza de ocurrencia de estas<sup>64</sup>.

#### ***4.5.- Readecuaciones al Proceso de Selección y Nombramiento del Secretario General***

En 2015 y en su calidad de miembro, Chile apoyó, tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad<sup>65</sup>, las readecuaciones al hermético proceso de selección y nombramiento del Secretario General, de modo de hacerlo más transparente e inclusivo a todos los Estados miembros.

Nuestro país fue parte de las discusiones al interior del Consejo sobre el cuestionado proceso caracterizado por la exclusión del resto de la membresía y una escasa rendición de cuentas, desde su establecimiento en 1946, mediante la resolución 11 (I) de la Asamblea General.

La acción de la sociedad civil, particularmente, de agrupaciones como *The Elders* y la *1 for 7 Billion Campaign*<sup>66</sup>, incentivó a los miembros no permanentes, incluido Chile, a impulsar una mayor apertura y transparencia del proceso, como asimismo, a países como Liechtenstein, Costa Rica y Ecuador, a promover la discusión sobre aspectos tales como la duración del mandato y la reelección<sup>67</sup>.

Nuestro país dio su respaldo a la Resolución 69/321 de la Asamblea General sobre revitalización, que estipuló iniciar el proceso de selección y nombramiento del Secretario General mediante una carta conjunta

63 Documento Oficial de Naciones Unidas A/70/621-S/2015/978

64 Discurso del Presidente Sebastián Piñera en la 5ª sesión plenaria del 68º período de sesiones de la Asamblea General, 24 de septiembre de 2013. Disponible en el Documento Oficial de Naciones Unidas A/68/PV.5, p.25-26.

65 Documentos Oficiales de Naciones Unidas S/PV.7479 y S/PV.7516.

66 <http://theelders.org> ; <http://www/1for7billion.org> [2017, 15 de mayo].

67 Sievers, L., Daws, S. (2014). *The Procedure of the UN Security Council* (4ª.ed.). Oxford: Oxford University Press. Cap. VII.

de los Presidentes del Consejo de Seguridad y la Asamblea, bajo los criterios contenidos en dicha resolución, invitando a los Estados a presentar postulantes e incluyendo el enfoque de género.

En diversas sesiones de recapitulación, como en las consultas cerradas del Consejo de Seguridad del 18 de noviembre de 2015, Chile apoyó la adopción del texto de la carta que, finalmente, fue circulada a toda la membresía, el 15 de diciembre de ese año, con la aprobación de los miembros del Consejo y de la Asamblea General (A/70/623-S/2015/988), dando inicio a un proceso de selección y nombramiento claramente definido<sup>68</sup>.

Chile fue parte del Grupo de Amigos a favor de una mujer candidata para Secretaria General de las Naciones Unidas, iniciativa que redundó en la presentación de la candidatura de siete mujeres en el proceso de selección, de un total de trece. Si bien, no se alcanzó el objetivo principal, se dio visibilidad a la meta de paridad en el sistema, mutando la agrupación hacia un conglomerado para promoverla.

En el marco de la Asamblea General, Chile acompañó las iniciativas del Grupo ACT, abocadas a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas relativas a dicha selección, en lo concerniente al rol de ambos órganos principales involucrados en el proceso.

Sin perjuicio del logro en materia de proceso, Chile mantuvo una posición crítica respecto de la demora del Consejo en establecer la interacción necesaria entre los Presidentes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, en esta cuestión de importancia directa para todos los Estados miembros, habida cuenta del llamamiento inequívoco de la Asamblea General al respecto<sup>69</sup>.

En el transcurso de 2016, Chile participó en las diversas instancias del proceso de selección, interviniendo en las audiencias públicas, con los postulantes y la sociedad civil<sup>70</sup>, tras las cuales se produjo

68 La carta contempló los diálogos oficiosos interactivos con candidatos “hombres y mujeres”, una referencia a la diversidad regional que caracterizó la elección de Secretarios Generales anteriores y el inicio del proceso por el Consejo a más tardar en julio de 2016.

69 Véase intervención conjunta de Angola, Chile, España, Jordania, Malasia y Nueva Zelanda en el Consejo de Seguridad, el 20 de octubre de 2015. Disponible en el Documento Oficial de Naciones Unidas S/PV.7539, p.7-8.

70 En el marco de dichos diálogos, Chile formuló preguntas a los postulantes, entre otras, relativas a derechos humanos, empoderamiento de la mujer e intereses prioritarios de países de renta media.

la recomendación de António Guterres, el 6 de octubre, mediante la Resolución 2311 del Consejo de Seguridad, y su nombramiento como noveno Secretario General por la Asamblea General, para el período 2017-2021, mediante la Resolución 71/4 de 13 de octubre de 2016<sup>71</sup>.

La posición de Chile y del Grupo ACT se condensó en el documento “Lecciones aprendidas en la selección y nombramiento del Secretario General de Naciones Unidas en 2015 y 2016” –en cuya redacción participó nuestro país–, publicado como documento oficial bajo las siglas A/72/514-S/2017/846, proporcionando una importante contribución al seguimiento del proceso, la adecuación y el mejoramiento de futuros procesos de selección de Secretario (a) General y de otros cargos superiores del sistema.

Sin perjuicio de los avances alcanzados bajo un mayor protagonismo de la Asamblea General, las temáticas que seguramente marcarán futuros procesos serán la nominación y selección de mujeres para el cargo; el contenido de la resolución de nombramiento y del juramento; la modificación de la extensión del mandato y/o la reelección, respecto de lo cual Chile no ha fijado posición, aunque no se ha opuesto a que se discuta, siempre que se haga con la debida antelación.

## 5. REVITALIZACIÓN DE LA LABOR DE LA ASAMBLEA GENERAL

El anhelo de readecuación del Consejo de Seguridad estuvo acompañado por el interés creciente de nuestro país por hacer lo propio con la labor de la Asamblea General que, debido a su sobrecargada agenda y la incapacidad de adaptación a los desafíos emergentes, fue cediendo espacio a dicho Consejo, dando lugar a discusiones sobre la denominada “usurpación” o “encroachment”<sup>72-73</sup>.

71 Security Council Report, Research Report on The UN Secretary-General Selection and Appointment Process: Emerging from the Shadows, 2017, No.3

72 China y la Federación de Rusia, así como países miembros del Movimiento de los No Alineados, según el caso, han manifestado su reticencia a abordar temáticas de desarrollo y DD.HH. en el Consejo de Seguridad, en lo que se conoce como “usurpación” por parte de dicho órgano de funciones y poderes de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y otros órganos de NU, en el tratamiento de temas que algunos consideran de exclusiva competencia de los mismos.

73 Carta del Pdte. del Bureau del Movimiento de los No Alineados, Representante Permanente de Cuba ante NU, Embajador Rodrigo Malmierca, al Pdte. del Consejo de Seguridad, Embajador Vitaly Churkin, del 19 de enero de 2007, S/2007/31. Disponible en: <http://undocs.org/S/2007/31>. Ingresado el 20 de mayo de 2017.

Si bien, nuestro país ha apoyado el accionar multidimensional centrado en la inclusión en el Consejo de Seguridad, sin limitar su posición a causa de las aprehensiones sobre una eventual usurpación<sup>74</sup>, al mismo tiempo ha considerado apropiado revitalizar la Asamblea de manera que pueda responder adecuadamente a su agenda.

A fin de abordar esta problemática, la Asamblea General estableció un Grupo de Trabajo *Ad-Hoc*, abierto a toda la membresía a contar del 60° período de sesiones. El grupo se ha orientado a fortalecer el rol, la autoridad, la efectividad y la eficacia de la Asamblea. Chile ha participado en dicha instancia, no solo en capacidad nacional, sino a través del Movimiento de los No Alineados y del Grupo ACT que han desempeñado una destacada participación, entre otros, en el proceso de selección y nombramiento del Secretario General, materia abordada bajo esta agenda.

Desde su creación, el Grupo de Trabajo *Ad-Hoc* ha potenciado el protagonismo y la visibilidad de la Asamblea y de su Presidente, dentro y fuera de Naciones Unidas, promoviendo la celebración de debates temáticos, los cuales representan un foro abierto para discutir y opinar sobre temas transcendentales de la agenda internacional.

### *5.1.- Chile y la Revitalización de la Asamblea General*

Chile ha respaldado activamente la revitalización de la Asamblea, focalizando los esfuerzos a mejorar sus métodos de trabajo, actualizar y racionalizar su agenda y propiciar una mayor coordinación de la misma con el ECOSOC, el Consejo de Seguridad y la Secretaría, contribuyendo al cumplimiento y aplicación de sus resoluciones.

Nuestro país ha favorecido, entre otros, una mayor accesibilidad de la sociedad civil a los trabajos de la Asamblea y su interacción con dicho órgano principal. En la misma línea, se ha apoyado el relacio-

---

<sup>74</sup> El 19 de enero de 2015, Chile organizó el primer debate ministerial del Consejo de Seguridad sobre “Desarrollo inclusivo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. No obstante la resistencia inicial de la Federación de Rusia y algunos No Alineados a abordar desarrollo en el Consejo, la participación rusa y 75 Estados miembros, incluidos 5 cancilleres y 3 vicecancilleres, testimonian un respaldo transversal a discutir un enfoque común de las Naciones Unidas sobre desarrollo inclusivo, según se acordara mediante la declaración de la Presidencia, adoptada por el Consejo, bajo el título de “Desarrollo Inclusivo para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales”, S/PRST/2015/3, de 19 de enero de 2015.

namiento temprano de la Asamblea con los candidatos a Secretario General, la postulación y el nombramiento de mujeres en los cargos ejecutivos, aprovechando la plataforma que le brinda para ello el Grupo de Amigos sobre Paridad de Género<sup>75</sup>, liderado por Colombia, del que Chile es miembro fundador.

La prioridad creciente otorgada a la participación de las mujeres en el marco de las negociaciones sobre revitalización en el 71° período de sesiones, fue recogida por el Presidente de la 72ª Asamblea General, mediante el nombramiento de mujeres para cofacilitar, junto a hombres, en casi todos los procesos de su respectivo mandato<sup>76</sup>.

La promoción del multilingüismo, como una manera de fortalecer el multilateralismo, ha estado en el centro del accionar chileno en el Grupo de Trabajo, donde se han apoyado las iniciativas del Grupo de Amigos del Español, al que pertenece nuestro país<sup>77</sup>, considerando el impacto de la segunda lengua más hablada en el trabajo de la organización.

Al respecto, se ha resaltado la necesidad de dar cumplimiento al artículo 55 del reglamento de la Asamblea General, relativo a la publicación del Diario de las Naciones Unidas en los seis idiomas oficiales y que se proporcione interpretación en dicho idioma, redundando en una mayor transparencia y mejoramiento de los métodos de trabajo de la Asamblea.

## *5.2.- La revitalización y la Agenda 2030*

La adopción del documento final de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Río+20 y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>78</sup> ha exigido al sistema readecuarse, a fin de coadyuvar a la revisión y el seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

El marco institucional desarrollado para tales fines contempla al Foro Político de Alto Nivel, que reemplazó a la Comisión sobre De-

75 La agrupación ha apoyado la Estrategia de Paridad de Género del Secretario General António Guterres, orientada a aumentar las postulaciones, los nombramientos y la selección de mujeres en cargos superiores, teniendo como meta la paridad sistémica para el 2026 - 2028.

76 Por ejemplo, los relativos a reforma del Consejo de Seguridad y revitalización.

77 El Grupo de Amigos del Español reúne a más de 20 países hispanohablantes y funciona en las sedes de Nueva York, Ginebra y Viena. Su objetivo principal es la promoción del multilingüismo como un valor central de la Organización de las Naciones Unidas, para que impacte en todas sus labores y en su proyección hacia el mundo.

78 Resolución de la Asamblea General 70/1 relativa a “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, del 25 de septiembre de 2015.

sarrollo Sostenible. La instancia se reunió por primera vez en el 68° período de sesiones, bajo los auspicios del Consejo Económico y Social.

Chile valoró la creación del Foro, considerando su liderazgo político para responder a una de las mayores debilidades del concepto de desarrollo sostenible hasta entonces: su falta de consideración en la toma de decisiones políticas y económicas<sup>79</sup>.

Esta nueva Agenda<sup>80</sup>, así como su institucionalidad, demandarealizar adecuaciones para maximizar la interconectividad de los mecanismos que la abordan y promover una mayor sinergia y coherencia política y administrativa, evitando la duplicidad y superposición de los programas de la Asamblea General.

La importancia de efectuar ajustes programáticos fue recogida por la Asamblea General en su Resolución 71/323 sobre Revitalización de la Labor de la Asamblea General, que destacó la necesidad de reducir la superposición, especialmente de los programas de la Segunda y Tercera Comisiones, del Consejo Económico y Social, y sus órganos subsidiarios, y la labor del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, así como de todos los demás foros conexos.

Conforme a dicha resolución, la Mesa de la 72ª Asamblea, de la que Chile es miembro, se ha abocado a discutir la reducción de la superposición y la alineación estratégica de los períodos de sesiones de la Asamblea General<sup>81</sup>.

## 6.- LA CONTRIBUCIÓN DE CHILE A LAS INICIATIVAS DE REFORMA IMPULSADAS POR LOS SECRETARIOS GENERALES

El compromiso multilateral de Chile y su tradición de apoyo a la Organización, se ha plasmado en la colaboración otorgada a los esfuerzos de los diversos Secretarios Generales por readecuar el Sistema

79 Intervención del Representante Permanente de Chile ante Naciones Unidas, Embajador Octavio Errázuriz, en el debate general de la Segunda Comisión de la 68ª Asamblea General, octubre 2013. Disponible en: <https://papersmart.unmeetings.org/media2/432908/statement-by-chile.pdf>. Ingresado el 2 de agosto de 2017.

80 El decidido compromiso de nuestro país con la institucionalización del Foro Político de Alto Nivel se materializó en la presentación de su Informe Nacional Voluntario, en julio de 2017. Disponible en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ods/docs/PNV\\_Chile.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ods/docs/PNV_Chile.pdf). Ingresado el 20 de noviembre de 2017.

81 Tercera reunión de la Mesa de la Asamblea General, celebrada el 15 de diciembre de 2017.



a los desafíos cambiantes, de la mano de los objetivos que motivaron su establecimiento, sin por ello descuidar el tradicional apoyo que nuestro país otorga al relevante rol que compete a la Asamblea General en materia de reforma.

### *6.1.- Un Programa para la Paz y el renovado multilateralismo de Chile*

El retorno a la democracia, acompañado del reforzamiento del accionar multilateral de Chile a inicios de los '90, coincidió con el proceso de reformas impulsado en 1992 por Boutros Boutros-Ghali. La realidad política nacional redundó en el decidido compromiso de nuestro país con la consolidación de la paz y el imperativo democrático contenido en la propuesta de Boutros-Ghali bajo "Un Programa de Paz", en momentos en que el sistema desempeñaba una función central en la construcción de un nuevo orden internacional, en condiciones presupuestarias difíciles y coyunturas complejas.

Chile compartió las preocupaciones del informe, reconoció el rol significativo de la diplomacia preventiva y definió el concepto de la consolidación de la paz como "creación de un nuevo clima y afianzamiento de la seguridad mediante el desarrollo económico, social y cultural"<sup>82</sup>.

Si bien, en 1993, Chile volvió a reconocer dicho programa como un aporte significativo en el campo de la paz y la seguridad internacionales, comprometiéndose a fortalecer su cometido en dicho ámbito, manifestó la necesidad de que se elaborara un programa para el desarrollo<sup>83</sup>. Boutros-Ghali presentó su plan en 1994<sup>84</sup>, vinculando el desarrollo a la paz, la democracia, el medio ambiente y los derechos humanos. Tras el desempeño del Grupo de Trabajo *Ad-Hoc* establecido para impartirle mayor operatividad al programa de desarrollo, este fue adoptado en 1997, por la Resolución 51/240 de la Asamblea General, apoyada por Chile, pavimentando las reformas de Annan y la Cumbre del Milenio.

---

82 Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Enrique Silva Cimma, en el debate general de la 47ª Asamblea General, del 22 de septiembre de 1992. Disponible en Documento oficial de Naciones Unidas A/47/PV.7, pp.101-102.

83 Documento Oficial de Naciones Unidas, A/48/PV.5, p. 40.

84 Documento Oficial de Naciones Unidas A/48/935.

## 6.2- *Los cimientos de las reformas del siglo XXI*

A fines de los '90 se comienzan a cimentar las reformas del siglo XXI con el programa "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reformas"<sup>85</sup>, presentado por Kofi Annan en 1997. La propuesta estaba orientada a mejorar la coordinación y la coherencia organizacional y administrativa, la rendición de cuentas y la capacidad del Secretario General, fomentando, a su vez, la interacción con la sociedad civil y el sector privado a través de alianzas.

Chile apostó decididamente al liderazgo del Secretario General, apoyando el programa de Annan mediante la adopción de la Resolución 52/12 de la Asamblea que, entre otros, contempló el establecimiento del cargo de Vicesecretario General. Nuestro país fue, asimismo, un decidido promotor del fortalecimiento de la relación del sistema con la sociedad civil desde su membresía en el Comité de Organizaciones No Gubernamentales (1993-2006)<sup>86</sup>, donde ejerció como presidente y vicepresidente.

Posteriormente, Chile participó en la Cumbre del Milenio y se sumó al consenso en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y al programa para el cambio presentado por Annan<sup>87</sup>.

Chile acompañó, además, las recomendaciones generales relativas a realizar mejoras a las capacidades y los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, contenidas en el informe del Grupo sobre Operaciones de Paz o Informe Brahimi, A/55/305), como parte del imperativo ético y político de intensificar con urgencia la participación chilena en las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>88</sup>.

Dicho compromiso se fue consolidando desde 1999, con la adecuación del marco legal interno que permitió, al año siguiente, la presencia chilena en la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET) y, particularmente, a contar de 2004, en el marco de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití, MINUSTAH.

85 Documento Oficial de Naciones Unidas A/51/950.

86 Reports of the Committee on NGOs: NGO Committee Membership 1993-1995; 1996-2009. Disponible en: <http://csonet.org/?menu=93>. Ingresado el 2 de mayo de 2017.

87 Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio, A/57/387, recogido por la Asamblea General en su Resolución 57/300 del 20 de diciembre de 2002.

88 Véase discurso de la Ministra de Relaciones Exteriores, María Soledad Alvear, del 12 de septiembre de 2000. Disponible en el documento oficial de Naciones Unidas A/55/PV.11.

Actuando al amparo del Grupo de Amigos de la Reforma como en capacidad nacional en el Consejo de Seguridad, Chile apoyó la propuesta de Annan, presentada en 2004, por su panel de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio<sup>89</sup>, de establecer la Comisión de Consolidación de la Paz, de cuyo Comité de Organización Chile ha sido miembro en cinco períodos, ejerciendo su presidencia en 2009.

El compromiso con la materialización de esta reforma se ha reflejado tanto en la contribución de Chile al Fondo de Consolidación de la Paz, como en el respaldo por incluir la reconciliación post conflicto en el mandato de la Comisión, a la luz de la positiva experiencia en Timor Oriental, relevando este tema en las distintas instancias del Sistema<sup>90</sup> e insistiendo en reforzar la interacción consultiva de la misma con el Consejo de Seguridad<sup>91-92</sup>.

Asimismo, se colaboró a la concreción de las propuestas relativas a los tres pilares y ajustes institucionales, contemplados en el informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, presentado por Annan el 21 de marzo de 2005<sup>93</sup>, y su agenda relativa a la creación de un Consejo de Derechos Humanos<sup>94</sup>.

---

89 Documento Oficial de Naciones Unidas A/59/565.

90 Intervención de la Ministra de Relaciones Exteriores de Chile, María Soledad Alvear Valenzuela, al presidir el debate abierto del Consejo de Seguridad relativo a la “Reconciliación nacional después de los conflictos: papel de las Naciones Unidas”, el 26 de enero de 2004, en que se adoptó la Declaración de la Presidencia sobre el rol de Naciones Unidas en la reconciliación post conflicto. Véase documentos oficiales de Naciones Unidas S/PRST/2004/2, S/PV.4903, SC/7990 <http://www.un.org/press/en/2004/sc7990.doc.htm>.

91 Intervención de la delegación de Chile en el Consejo de Seguridad, en la reunión sobre el Informe de la Comisión de Consolidación de la Paz, S/2015/174, del 25 de junio de 2015. Disponible en el documento oficial de Naciones Unidas S/PV.7472.

92 El 14 de septiembre de 2009 se realizó en Santiago un seminario regional sobre la Comisión de Consolidación de la Paz, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y la CEPAL, para dar a conocer el mandato y rol de la Comisión y analizar los desafíos que enfrentan los países que se encuentran en situaciones de postconflicto.

93 Chile, entre sus prioridades multilaterales, promovió una reforma integral de NU, apoyando, para ello, la propuesta del Secretario General incluida en el informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. Véase Balance de Gestión Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores 2005. Disponible en [http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-11154-15401.html#instrumento\\_gestion\\_2](http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-11154-15401.html#instrumento_gestion_2)

94 Documentos Oficiales de Naciones Unidas A/59/2005 y A/59/2005/Add.1

El establecimiento del Consejo de Derechos Humanos contó con el decidido apoyo de Chile, que votó a favor de la Resolución 60/251, sin perjuicio de que nuestro país no vio satisfecha su aspiración de que se le otorgara a la entidad un sitio de órgano principal.

### 6.2.1.- *Chile y el Grupo de Amigos para la Reforma de Naciones Unidas*

Chile fue un firme partidario de otorgar urgencia a las reformas abordadas en el marco del 60 aniversario de la organización, como una oportunidad excepcional para afianzar el multilateralismo, piedra angular de su política exterior<sup>95</sup>.

Dicha posición quedó reflejada en la incorporación de Chile al Grupo de Amigos para la Reforma de las Naciones Unidas<sup>96</sup>, fundado por México en 2004, conformado además por Alemania, Argelia, Australia, Canadá, Colombia, España, Japón, Kenia, Nueva Zelandia, los Países Bajos, Pakistán, Singapur y Suecia, con el fin de aportar recomendaciones viables para una reforma amplia y racional de la organización y movilizar la acción política en apoyo del proceso impulsado por Kofi Annan<sup>97</sup>.

Este conglomerado promovió una reforma integral en las distintas instancias del sistema, apoyando los esfuerzos de la Secretaría, impulsando la discusión sobre la lucha contra el terrorismo, la reforma de la Comisión de Derechos Humanos; las adecuaciones del Consejo Económico y Social; el Medio Ambiente; los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad; la revitalización de la Asamblea General; las sanciones del Consejo de Seguridad, y el papel de la Corte Internacional de Justicia, entre otros.

---

95 Véase intervención del Ministro de Relaciones Exteriores, Ignacio Walker, ante la Asamblea General, el 21 de septiembre de 2005. Disponible en documento oficial de Naciones Unidas, A/60/PV.18, p. 32.

96 <https://www.canada.ca/en/news/archive/2004/09/statement-group-friends-united-nations-reform.html>

97 De Alba, L., Genina, V. (2016), La creación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU: crónica de una negociación multilateral. 1ª edición, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

En mayo de 2005, Chile fue sede de una reunión<sup>98</sup> del grupo en la que se discutió la reforma, particularmente, la relativa a la Comisión de Derechos Humanos, coincidiéndose en la necesidad de superar su falta de credibilidad y politización, avanzando con ello en el establecimiento posterior del Consejo de Derechos Humanos.

Tras presentar sus conclusiones al Secretario General, el 27 de septiembre de 2005, mediante una carta dirigida a los Estados Miembros<sup>99</sup>, el grupo de amigos abogó por aprovechar la oportunidad del sexagésimo aniversario de las Naciones Unidas, para impulsar transformaciones hacia una Organización “más sana y moderna”, respondiendo así a la responsabilidad compartida en lo que respecta al desarrollo, la defensa y la promoción de los derechos humanos y el programa para la paz y la seguridad internacionales, a través de la implementación de los compromisos del documento final de la Cumbre Mundial de 2005.

La diversidad regional del grupo y sus variadas orientaciones, constituyeron una herramienta interregional eficaz para movilizar la acción política en favor de la reforma en torno a las cuestiones a ser abordadas por el grupo de alto nivel y las recomendaciones del Secretario General. El grupo contribuyó así a impulsar la creación del Consejo de Derechos Humanos, la Comisión de Consolidación de la Paz y el Fondo para la Democracia<sup>100</sup>, como asimismo a avanzar en la adopción de la estrategia contra el terrorismo.

### ***6.2.2.- La Iniciativa de los Cuatro Países sobre gobernanza y administración (4NI): la transparencia, la eficacia y la rendición de cuentas***

Chile dio su apoyo a la reforma administrativa y de gobernanza del Secretariado de Naciones Unidas, mediante la Iniciativa de los Cuatro Países (4NI<sup>101</sup>), contribuyendo a impulsar el diálogo interestatal e inte-

98 Reunión del Grupo de Amigos de la Reforma de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 6 y 7 de mayo de 2005.

99 Documento Oficial de Naciones Unidas A/60/412.

100 Comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, párrafo 3, del 1 de junio de 2007. <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20080710/pags/20080710131455.html> ingresado 6 de junio de 2017.

101 Four Nations Initiative on Governance and Management of the United Nations, 4NI.

regional sobre cómo mejorar en dichas áreas, sin pretender cambiar las estructuras de gobernanza vigentes.

La 4NI fue lanzada, en 2006, por Chile, Sudáfrica, Suecia y Tailandia, para complementar los resultados de la Cumbre Mundial de 2005 y los informes y discusiones posteriores sobre la reforma de la gestión. La iniciativa fomentó, a lo largo de 18 meses, amplias consultas con los Estados Miembros, sirviéndose para ello de actividades regionales, algunas de las cuales fueron impulsadas y/o realizadas en nuestro país<sup>102</sup>, como espacios para el análisis de los diagnósticos efectuados y la discusión de eventuales propuestas de acción.

El trabajo del grupo concluyó con un informe final al Secretario General, en septiembre de 2007<sup>103</sup>. Se trató de un aporte concreto al proceso de reforma en áreas tales como gobernanza, administración, conducción política y gestión programática, financiera y presupuestaria de la Organización.

La 4NI ayudó a desmitificar la reforma de la gestión como una tarea imposible, a través de la formulación de 32 propuestas, definidas en un lenguaje simple y orientado a la acción. Los resultados fueron presentados y discutidos en el debate temático de la Asamblea General, “Hacia un entendimiento común sobre la reforma de la gestión”, convocado por su Presidente, el 8 de abril de 2008.

La conclusión principal emanada de las consultas fue la referida a la importancia de fortalecer la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas a través de mejoras en el diseño de los ciclos de mandatos, los procesos de planificación y presupuestarios, orientados a objetivos estratégicos y resultados definidos, y la gestión del personal, como asimismo áreas para mejorar el diálogo sobre estas materias.

Una importante contribución de la iniciativa, vigente hoy, fue la referente a los mandatos, al proponer a los Estados una mayor claridad en su formulación, sugiriendo para ello establecer mecanismos de

---

102La Reunión del Comité Principal y Seminario Regional sobre “Iniciativa de las Cuatro Naciones” de Chile, Sudáfrica, Tailandia Suecia para la reforma de la Secretaría de Naciones Unidas, se realizó en Santiago, los días 10 y 11 de mayo de 2007, con el propósito de abordar la reforma y revisar el borrador del Informe, corregido por la Secretaría de la iniciativa, para incorporar comentarios efectuados al proyecto inicial.

103Four Nations Initiative Secretariat (2007), *Towards a Compact: Proposals for Improved Governance and Management of the United Nations Secretariat*, Stockholm: 4IN.

rendición de cuentas respecto de la aplicación por parte del Secretariado, incluyendo, entre otros, marcos temporales y resultados definidos e indicadores para su medición, sistemas de monitoreo y criterios para determinar el cumplimiento de los mismos<sup>104</sup>. De esta manera, se abordó la gestión como una responsabilidad compartida entre los Estados y el Secretariado, pero respetando, a la vez, la independencia del Secretariado para llevar a cabo sus tareas.

### *6.2.3.- El Panel de Alto Nivel sobre Coherencia en todo el Sistema de Naciones Unidas*

Respondiendo al llamado a mejorar la coordinación y la coherencia del Sistema, efectuado por los Estados Miembros en la Cumbre de 2005, el Secretario General estableció, en febrero de 2006, un Grupo de Alto Nivel sobre la Coherencia en todo el Sistema de las Naciones Unidas<sup>105</sup>, conformado por quince personalidades, entre las cuales estaba el ex Presidente de Chile, Ricardo Lagos.

El panel se abocó a elaborar recomendaciones para revitalizar el Sistema y adecuarlo a la consecución de los objetivos de desarrollo, humanitarios y ambientales, y otras cuestiones relevantes, incluidos los asuntos de género, derechos humanos y desarrollo sostenible. El grupo emprendió su trabajo mediante un proceso de consultas regionales y temáticas con los Estados Miembros, Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil.

Entre las propuestas del grupo, además del diseño de Unidos en la Acción, que contribuyó a la transversalización de la presencia de Naciones Unidas en terreno, bajo el liderazgo del Coordinador Residente, estaba la indicación de unificar las acciones, programas y entidades focalizadas a los asuntos de la mujer en una sola entidad.

Las recomendaciones del informe del Grupo de Alto Nivel, contenidas en el documento A/61/583, se condensaron en el informe del Secretario General A/61/836, tras lo cual la Presidenta del sexagésimo

---

104 Discurso de la Iniciativa de los Cuatro Países, en el debate temático de la Asamblea General del 8 de abril de 2008. <http://www.un.org/ga/president/62/ThematicDebates/mgmtstatements/Chile.pdf>

105 <http://www.un.org/events/panel/index.html#>. Ingresado el 20 de noviembre de 2017

primer período de sesiones de la Asamblea General, dio curso a su examen.

Durante las negociaciones relativas a coherencia del sistema, Chile respaldó el concepto de la unidad de acción, con miras a contribuir a superar la fragmentación sistémica en áreas como la asistencia en el ámbito alimentario, la lucha contra la pobreza y la degradación del medio ambiente.

Chile, en su calidad de miembro del Comité Consultivo de UNIFEM<sup>106</sup>, apoyó tempranamente la reforma relativa a unificar las entidades de la mujer en una estructura única y contribuyó a elaborar las recomendaciones del comité en el marco del proceso de reforma<sup>107</sup>. Nuestro país impulsó la incorporación de esta agenda en las resoluciones y los informes respectivos<sup>108</sup>, así como también la participación de la nueva entidad en la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema. Chile fue el primero en brindar apoyo a dicha reforma al interior del Comité de Coordinación Conjunta del G-77 – NOAL; ejerció la representación regional en las discusiones sobre el tema en UNIFEM, y tuvo un destacado rol en las negociaciones en el NOAL y en la Asamblea General, que condujeron a la adopción de la Resolución 64/289, que estableció ONU Mujeres<sup>109</sup>, reuniendo a UNIFEM, INSTRAW, DAW y OSAGI<sup>110</sup>, y cuya primera Directora Ejecutiva fue Michelle Bachelet.

---

106 Chile fue electo en 2008 por la Asamblea General como miembro del Comité Consultivo, compuesto –al 2010– por Chile, Estonia, República de Corea, Noruega y Sudán.

107 Véase las recomendaciones en el capítulo VI del Informe del Secretario General sobre las Actividades del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, del 23 de julio de 2009, A/64/164, apoyando la Resolución 62/277 sobre coherencia en todo el Sistema y trazando prioridades políticas que luego fueron recogidas por la nueva entidad.

108 Chile cofacilitó con Estonia la Resolución 2009/12 del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 2009, que antecedió la creación de la nueva entidad, apoyando las recomendaciones del informe del Secretario General sobre el trabajo del sistema en la incorporación de la perspectiva de género, E/2009/71, y recogió la Resolución 2008/34 del ECOSOC que abarcaba el informe sobre coherencia del sistema (A/61/583).

109 Véase la intervención del Representante Permanente de Chile, Embajador Octavio Errázuriz, en la 104ª sesión plenaria de la Asamblea General, el 2 de julio de 2010, disponible en el Documento Oficial de Naciones Unidas A/64/PV.104.

110 Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, División para el Adelanto de la Mujer, Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer.



#### 6.2.4.- *Los exámenes de revisión impulsados por el Secretario General en 2015*

En el ejercicio de su quinta membresía en el Consejo de Seguridad, Chile dio su respaldo a los tres exámenes sobre la paz y la seguridad<sup>111</sup> impulsados por Ban Ki-moon que se llevaron a cabo en 2015, sobre operaciones de paz, consolidación de la paz<sup>112</sup> y las mujeres, la paz y la seguridad<sup>113</sup>.

El 14 de enero de 2015, Chile organizó y presidió una reunión del Consejo de Seguridad sobre consolidación de la paz, durante la cual se aprobó una declaración de la presidencia, S/PRST/2015/2, estableciendo la urgencia por alcanzar un enfoque integrado y sostenido para consolidar la paz.

Asimismo, nuestro país apoyó las readecuaciones relativas a la implementación de la resolución del Consejo de Seguridad 1325, copresidiendo y fundando, junto con Canadá, Irlanda, Japón y Namibia, el Grupo de Amigos del Estudio Mundial sobre Mujer, Paz y Seguridad, encargado por Ban Ki-moon, y cuyas contribuciones fueron recogidas en dicho estudio.

Por otra parte, Chile aportó a los esfuerzos del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, a través de su informe “Aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas”, respaldando un enfoque secuencial en la construcción de los mandatos y el fortalecimiento del vínculo entre el Grupo de Trabajo sobre Operaciones de Paz y los Países Contribuyentes de Tropas

---

111Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz “Aunar nuestras ventajas en pro de la paz, política, alianzas y personas”, del 17 de junio de 2015 (A/70/95-S/2015/446); el Informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz sobre “El reto de sostener la paz”, del 30 de junio de 2015 (A/69/968-S/2015/490); y el Estudio Mundial sobre la Implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad 1325, publicado bajo Coomaraswamy, Radhika (Cord.) (2015); Preventing conflict, transforming justice, securing the peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325. Editado por UN Women. Disponible en: <http://wps.unwomen.org/en/>, ingresado el 6 de julio de 2017.

112Documento Oficial de Naciones Unidas S/PV.7359.

113Debate Abierto sobre “Los desafíos y necesidades de las mujeres y las niñas en los conflictos armados y en escenarios post-conflicto”, cuyas propuestas se remitieron como aportes al Estudio Mundial. Documento oficial de Naciones Unidas S/PV.7374.

y Policías, reunidos en el Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General (C-34)<sup>114</sup>.

La disposición de nuestro país a contribuir a las reformas de las operaciones de paz, se formalizó en la Cumbre Mundial de Operaciones de Paz, en septiembre de 2015, así como también en las Cumbres Ministeriales de Londres (2016) y Vancouver (2017), en cuyo marco se comprometió a aportar capacidades de apoyo, en línea con las recomendaciones del informe Ramos Horta.

## 7.- LAS PROPUESTAS DEL SECRETARIO GENERAL ANTÓNIO GUTERRES

“Nuestro objetivo compartido son unas Naciones Unidas del siglo XXI más centradas en las personas y menos en el proceso, más en los resultados y menos en la burocracia. Sabemos que la verdadera prueba de la reforma no se medirá en palabras en Nueva York o las capitales del mundo. Se medirá a través de resultados tangibles en las vidas de las personas a las que servimos y en la confianza de quienes apoyan nuestro trabajo a través de sus recursos ganados con esfuerzo. Nuestro objetivo común es dar valor al dinero mientras avanzamos al alero de valores compartidos”<sup>115</sup>.

El Secretario General António Guterres asumió su mandato en enero de 2017, planteando una reforma amplia y audaz en tres áreas: pilar de paz y seguridad, sistema de desarrollo y gestión, permeada por un *ethos* preventivo y de sostenimiento de la paz<sup>116</sup>, centrado en las personas<sup>117</sup>.

La visión preventiva planteada por Guterres se diseñó bajo una sólida plataforma desarrollada durante la gestión de Ban Ki-moon que contempla la Agenda 2030<sup>118</sup>, el Acuerdo de París, los tres exámenes

114Equipo del Consejo de Seguridad Chile, Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas. Chile en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Santiago, Chile, junio 2017, pp. 73-76.

115Discurso del Secretario General António Guterres en el Evento de Alto Nivel sobre Reforma, Nueva York, 18 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-09-18/secretary-generals-reform-remarks>. Ingresado el 10 de octubre de 2017.

116Discurso de António Guterres ante la Asamblea General con ocasión de su juramento como Secretario General, el 12 de diciembre de 2016. Nueva York .Disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech> [2017, 10 de abril].

117Cartas del Secretario General António Guterres a los Estados Miembros, 3 de mayo y 11 de mayo de 2017.

118La Resolución 71/243 mandató al Secretario General para llevar a cabo las reformas al sistema

de revisión sobre paz y seguridad, la iniciativa Los Derechos Humanos Primero<sup>119</sup> y la Cumbre Humanitaria Mundial, entre otros.

Las reformas materializadas en el período anterior, como las relativas al despliegue y la gestión de las operaciones de paz y la creación del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, así como el Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, constituyeron precedentes a las nuevas reformas.

Sin embargo, fueron las resoluciones idénticas de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad sobre sostenimiento de la paz, A/RES/70/262 y S/RES/2282, las que pavimentaron la ambiciosa propuesta preventiva del Secretario General.

No obstante el capital de legitimidad con que asumió Guterres, derivado de su trayectoria y de un proceso de selección más transparente que los anteriores, la compleja coyuntura mundial y sistémica presentó un desafío significativo para la nueva administración al momento de encauzar sus reformas<sup>120</sup>.

Una de las tareas principales fue enfrentar las repercusiones político-presupuestarias de la nueva administración norteamericana sobre la organización<sup>121</sup> y las múltiples crisis globales en el ámbito de, entre otros, la seguridad internacional y la no proliferación, la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, los desplazados, refugiados y migrantes, y la creciente demanda de ayuda humanitaria<sup>122</sup>.

El Secretario General optó, entonces, por presentar sus propuestas gradualmente a la 72ª Asamblea General, mediante informes separados por área, aunque algunas se comenzaron a materializar en el ejercicio de sus facultades ejecutivas tan pronto asumiera.

---

de desarrollo con relación a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

119 [http://www.un.org/es/sg/pdf/RuFAP-summary-General-Assembly\\_es.pdf](http://www.un.org/es/sg/pdf/RuFAP-summary-General-Assembly_es.pdf).

120 Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, 28 de julio de 2017, en documento oficial de Naciones Unidas A/72/1\*

121 Comunicado de la Representante Permanente de Estados Unidos, Nikki Haley, el 24 de diciembre de 2017, refiriéndose al recorte de 285 millones de dólares para el presupuesto 2018-2019, respecto del período anterior. Disponible en: <https://usun.state.gov/remarks/8243>.

122 Discurso del Secretario General ante la Asamblea General, 19 de septiembre de 2017. Disponible en <https://www.un.org/sg/es/content/sg/speeches/2017-09-19/sgs-ga-address>.

### 7.1.- *Guterres cumple las promesas de campaña*

El Secretario General presentó una serie de reformas, con antelación al debate general de la 72ª Asamblea General, sobre las iniciativas prioritarias anunciadas durante su campaña, con un sólido respaldo transversal sobre su urgencia y contenidos, según se desprendera de los diálogos interactivos entre los postulantes a Secretario General, los Estados Miembros y la sociedad civil, en 2016.

Una de las primeras promesas de campaña, materializada por Guterres, fue el establecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo, a cargo de un nuevo Secretario General Adjunto<sup>123-124</sup>. Su iniciativa fue presentada en febrero de 2017 y aprobada por la Resolución 71/291 de la Asamblea General en junio, dando cuenta de la sincronía entre el Secretariado y los Estados Miembros en la lucha contra esta amenaza de alcance global.

La nueva dependencia aglutinó al Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, así como al Centro de Naciones Unidas contra el Terrorismo, anteriormente parte del Departamento de Asuntos Políticos. Con esta reforma se reforzó la coordinación y la coherencia entre las 38 entidades del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, garantizando un balance en la aplicación de los cuatro pilares de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra este flagelo.

Tras establecer un Equipo de Tareas de Alto nivel para desarrollar propuestas para prevenir y responder a la explotación sexual y abusos cometidos por el personal de Naciones Unidas, Guterres presentó a los Estados Miembros un Pacto de Compromiso para acabar con la explotación y los abusos sexuales en las operaciones de paz, creando el cargo de Defensor(a) para los derechos de las víctimas de casos perpetrados por personal de Naciones Unidas, estableciendo defensores en terreno en cuatro de las misiones con más denuncias.

---

123Discurso del Secretario General António Guterres, “Counter-terrorism and human rights: winning the fight while upholding our values”, Universidad de Londres, 16 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-11-16/speech-soas-university-london-counter-terrorism>. Ingresado el 10 de diciembre de 2017.

124Informe del Secretario General Guterres sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para ayudar a los Estados Miembros en la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, A/71/858.

Chile suscribió el pacto<sup>125</sup> y participó en la reunión de alto nivel respectiva, en septiembre de 2017, apoyando el nombramiento de la primera Defensora. Estas medidas aterrizaron y dieron mayor operatividad a la política de tolerancia cero, promovida por Ban Ki-moon en 2015, tras conocerse los gravísimos casos que afectaron a niños<sup>126</sup>, que Guterres propuso abordar en su comprensivo informe publicado en febrero de 2017<sup>127</sup>.

Recogiendo una de las preocupaciones más recurrentes durante su campaña, Guterres lanzó la Estrategia para lograr la participación igualitaria de hombres y mujeres en la Organización, que contempla alcanzar esa meta para los profesionales de mayor experiencia o de grado superior el año 2021 y el resto de los puestos para el año 2026, con algunas excepciones en 2028.

La mediación constituyó parte del engranaje preventivo ideado por Guterres, para lo cual estableció una Junta Consultiva de Alto Nivel sobre la Mediación, dependiente del Departamento de Asuntos Políticos, compuesta por 18 miembros, entre estos, la entonces Presidenta de Chile, Michelle Bachelet.

Las sinergias en la integración del sostenimiento de la paz y la prevención del conflicto fueron canalizadas, inicialmente, por el Secretario General reubicando las divisiones regionales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Asuntos Políticos en espacios contiguos. En materia sustantiva, Guterres presentó un estado de situación sobre las Misiones Políticas Especiales y sus dimensiones preventivas, compatibles con la obligación fundacional de la Organización de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”<sup>128</sup>.

125Chile fue uno de los primeros países en suscribir este pacto, el 17 de septiembre de 2017.

126El 13 de agosto de 2015, excepcionalmente, el Secretario General Ban Ki-moon informó en consultas cerradas al Consejo de Seguridad, del que Chile era miembro, sobre los casos de explotación sexual atribuidos a personal de la MINUSCA, durante las cuales el Consejo dio un apoyo cerrado a la “política de tolerancia cero” y al establecimiento de mecanismos más estrictos de selección y entrenamiento de contingente y rendición de cuentas. <https://www.un.org/Docs/journal/En/20150813e.pdf>. Ingresado el 5 de junio de 2017.

127Informe del Secretario General “Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales: un nuevo enfoque”, A/71/818, de 28 de febrero de 2017.

128Informe del Secretario General: Cuestiones de política generales relacionadas con las misiones políticas especiales. Informe del Secretario General, 24 de agosto de 2017, A/72/357.

Los esfuerzos iniciales de reforma de la gestión estuvieron orientados a simplificar los procedimientos, racionalizar los recursos, así como también evitar duplicaciones y descentralizar las decisiones para acercarlas a las personas, superando la fragmentación y la reactividad. Para ello, el Secretario General reconfiguró su Oficina, estableciendo un Comité Ejecutivo y otro de Alternos.

El 18 de septiembre de 2017, Estados Unidos convocó a una reunión de alto nivel, oportunidad en que se presentó la Declaración Política para la Reforma de las Naciones Unidas, firmada por 132 Estados Miembros, apoyando el liderazgo asumido por Guterres para impulsar la reforma. La declaración, cuyo proyecto fue presentado por la delegación norteamericana fue copatrocinada por Alemania, Canadá, Eslovaquia, Estados Unidos, Indonesia, Japón, Jordania, Níger, Reino Unido, Rwanda, Senegal, Tailandia y Uruguay<sup>129</sup>.

Chile no acompañó la iniciativa para evitar comprometer su posición *ex ante*, mediante una declaración que no emanó de un proceso consultivo y omitió la referencia a los tres pilares, particularmente, el de derechos humanos.

Se optó, en cambio, por esperar la publicación de los informes del Secretario General relativos a las áreas prioritarias.

### ***7.2.- Los primeros informes del Secretario General en las tres áreas prioritarias de la reforma***

Chile participó en las negociaciones de la Asamblea General sobre el informe de reestructuración del pilar de paz y seguridad, A/72/525, que contempló el establecimiento de un Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz, y otro de Operaciones de Paz, proporcionando garantías de que la reforma no alteraría mandatos, funciones o fuentes de financiación ya establecidas para el pilar de paz y seguridad.

Las negociaciones condujeron a la adopción por consenso de la Resolución 72/199, del 20 de diciembre de 2017, sobre la Reestruc-

---

<sup>129</sup>Declaración Política para la Reforma de las Naciones Unidas, que se presentó en una Reunión de Alto Nivel, celebrada el 18 de septiembre de 2017, comunicada al Secretario General mediante carta del 11 de octubre de 2017, de la Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas, distribuida como documento A/72/532/Rev.2.

turación de Paz y Seguridad de Naciones Unidas, que solicitó un nuevo informe con los detalles y las consecuencias financieras de dicha reestructuración. La resolución reiteró el principio de distribución geográfica equitativa y la necesidad de tomar en cuenta las opiniones de los Estados Miembros, garantizando la rendición de cuentas y la transparencia.

Guterres presentó su propuesta sobre gestión, recomendando elaborar un presupuesto anual en vez de bienal; acortar la planificación y el ciclo presupuestario de cinco a tres años; otorgar al Secretario General facultades para reasignar recursos en el marco del presupuesto aprobado, respetando el pilar al que fueron asignados, y eliminar la duplicación de funciones abordadas por distintos departamentos, mediante la creación del Departamento de Estrategia de Gestión, Políticas y Cumplimiento y el Departamento de Apoyo Operacional<sup>130</sup>.

El objetivo de armonizar eficazmente el sistema para el desarrollo con la ambiciosa Agenda 2030, mandado por la Asamblea General, en diciembre de 2016<sup>131</sup>, fue abordado por Guterres a través de su propuesta<sup>132</sup> de empoderar y priorizar a los Coordinadores Residentes y agilizar a los Equipos País, fortaleciendo su vínculo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y las Comisiones Regionales, bajo un marco de arreglos financieros razonables y sostenibles, evitando la burocracia a través del direccionamiento estratégico en terreno. El Secretario General planteó, como un paso necesario en este diseño, la separación entre la función del Coordinador Residente del Representante Residente del PNUD, garantizando la autoridad e imparcialidad del primero.

En esta línea, el Secretario General apostó, asimismo, a la racionalización de la presencia física en terreno, al fortalecimiento del rol

---

130Informe del Secretario General “Cambiar el paradigma de gestión en las Naciones Unidas: asegurar un futuro mejor para todos”, del 27 de septiembre de 2017, A/72/492.

131Resolución 71/243, relativa a la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de Naciones Unidas para el desarrollo de la Asamblea General.

132Véase Informes del Secretario General “Nuevo posicionamiento del Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos”, A/72/124-E/2018/3, del 11 de julio de 2017, y “Nuevo posicionamiento del Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: nuestra promesa de dignidad, prosperidad y paz en un planeta sano, A/72/684- E/2018/7, del 21 de diciembre de 2017.

del Consejo Económico y Social, y al trabajo integrado de las Juntas Ejecutivas de fondos y programas para garantizar sinergias en el cumplimiento de la Agenda 2030.

Si bien el respaldo inicial concitado por la propuesta preventiva de Guterres le permitió materializar una serie de readecuaciones en el pilar de paz y seguridad, los necesarios ajustes en las áreas de gestión y desarrollo requerirán de un fluido dialogo entre el Secretariado y los Estados Miembros, para afinar su materialización armónica con el objetivo final de “no dejar a nadie atrás” y fortalecer la coherencia y la eficiencia del sistema de desarrollo.

## **8.- CONCLUSIÓN: CHILE COMO MIEMBRO FUNDADOR COMPROMETIDO CON LAS REFORMAS**

El multilateralismo enfrenta desafíos evolutivos y complejos, exigiendo soluciones multidisciplinarias efectivas que aborden las necesidades de las personas en un mundo globalizado. Naciones Unidas continúa, para ello, abocada a una serie de readecuaciones, al tiempo que intenta mejorar su eficacia y legitimidad.

El Acuerdo de París sobre Cambio Climático, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la convergencia hacia un enfoque preventivo, derivados de un esfuerzo compartido de los Estados Miembros y de la Secretaría, constituyen una plataforma multilateral para la adaptación en curso.

En el corto plazo, los Estados Miembros deberán pronunciarse sobre las reformas propuestas por el Secretario General de turno y responder a las necesidades de implementación de aquellas establecidas bajo sus funciones ejecutivas.

La reforma del Consejo de Seguridad y la revitalización de la Asamblea General, cuyos logros recientes son los ajustes al proceso de selección de António Guterres y un rol más protagónico del Presidente de la Asamblea, continuarán siendo las plataformas de reformas intergubernamentales por excelencia.

Si bien la más anhelada e importante reforma, aquélla enfocada al Consejo de Seguridad, sigue pareciendo lejana, los mejoramientos en sus métodos de trabajo y la lenta, pero creciente, definición de posiciones y



convergencias interbloques, constituyen una ventana de oportunidad. El respaldo concitado por el Código de Conducta relativo al uso del veto<sup>1</sup> es una indicación formal de la reticencia que este privilegio genera en la membresía.

Nuestro país ha tenido una positiva valoración del trabajo de la Organización, como principal actor del sistema multilateral e instrumento fundamental para la acción conjunta en un mundo globalizado<sup>2</sup>, contribuyendo como fundador a su reforzamiento y readecuación desde su concepción.

Así, Chile se ha perfilado como un socio activo en los diversos procesos de reforma, no solo en capacidad nacional, sino que también en el marco de grupos afines, como el Grupo ACT o el Grupo de Amigos de la Reforma, como asimismo a través de la conducción de iniciativas y el aporte de ideas innovadoras a las readecuaciones en los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad.

La creación de nuevas estructuras, como el Consejo de Derechos Humanos, la Comisión de la Consolidación de la Paz y ONU Mujeres, la promoción de la apertura del sistema a la sociedad civil y la articulación de alianzas, constituyen aportes nacionales a la democratización de las relaciones internacionales y la participación de todos los Estados en la formulación de soluciones bajo un marco integrado de los tres pilares.

El permanente compromiso de Chile con el multilateralismo y su colaborativa participación en los procesos de reforma de Naciones Unidas, perfilan a nuestro país como actor activo en las readecuaciones futuras, en el marco de una estrecha relación de cooperación con la Organización frente a los desafíos de la globalización, en áreas tales como la paz y la seguridad, la democracia y los derechos humanos, el respeto al Derecho Internacional, el desarrollo sostenible y la Agenda 2030, la igualdad y empoderamiento de las mujeres, como asimismo el cambio climático y la conservación de los océanos.

---

1 Apoyado por 114 Estados a noviembre de 2017.

2 Véase las palabras formulada por el Embajador Eduardo Gálvez, Director de Política Multilateral, con ocasión del “Seminario Regional sobre Gobernanza y Administración del Secretariado de Naciones Unidas”, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y la Iniciativa de 4 Naciones, celebrado en Santiago, en mayo de 2007. <http://www.minrel.gob.cl/se-inaugura-en-santiago-importante-seminario-sobre-gobernanza-y/minrel/2008-07-10/131351.html>

SEGUNDA PARTE

CONTRIBUCIÓN DE CHILE A  
LAS AGENCIAS E INSTITUCIONES  
ESPECIALIZADAS



# LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO)

*Germán Rojas\**

## I.- LOS ORÍGENES

El caso de la FAO es una de las pocas experiencias institucionales en que la hija (la FAO) vio la luz una semana antes que su madre, las Naciones Unidas, cuya carta entró en vigor el 24 de octubre de 1945. En efecto, el 16 de octubre de 1945, en el castillo de Frontenac, en la ciudad de Quebec (Canadá), 42 naciones dieron nacimiento a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Curiosamente, Chile no asistió a esta conferencia, pero aceptó la Constitución de la FAO y fue considerado país miembro de la Organización desde el primer momento.

A partir de los años 30, en el marco del trabajo de la Sociedad de las Naciones, ya se había venido constatando una significativa presencia de malnutrición en los países más desarrollados, en circunstancias que también se habían realizado progresos importantes en temas nutricionales para mantener un buen estado de salud. En 1937, en el seno de la Sociedad de las Naciones, se estableció un “Comité Mixto” que comenzó a debatir sobre las estrechas relaciones existentes entre salud, agricultura y economía, lo que llevó a la creación de Comités Nacionales de Nutrición en varios países. Estos avances fueron abruptamente interrumpidos por los enfrentamientos armados en 1939, que dieron inicio a la II Guerra Mundial.

Y es precisamente en plena Segunda Guerra cuando comenzó a cobrar sentido la creación de una organización de las Naciones Unidas con funciones políticas, económicas y sociales, impulsada principal-

---

\* Consultor senior de la FAO.

mente por el Presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt. Fue él quien propugnó el planteamiento de las Cuatro Libertades que incluían el “liberar de la miseria a todas las personas del mundo, lo cual puede lograrse en nuestra época y en esta generación”<sup>1</sup>. Así fue como en 1942, el australiano Frank McDougall redactó un memorando en el que formulaba un programa de las Naciones Unidas para combatir la escasez de alimentos. Su propuesta consistía en que una vez concluidas las hostilidades, las Potencias Aliadas que participaban en la guerra debían asegurar, en cinco años, alimentos suficientes para todas sus poblaciones y debían dar asistencia económica y técnica a las naciones menos avanzadas, para que desarrollaran su agricultura y mejoraran la nutrición de sus pueblos.

Eleanor Roosevelt, esposa del Presidente de Estados Unidos, fue quien articuló un encuentro entre McDougall y Roosevelt, que llevó a este último a convocar una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Alimentación y Agricultura, la que se celebró en Hot Springs, Virginia, entre el 18 de mayo y el 3 de junio de 1943, y en la que participaron representantes de 44 gobiernos<sup>2</sup>, incluido Chile.

La delegación chilena estaba encabezada por Manuel Casanueva Martínez, Director General del Ministerio de Agricultura, e integrada por Carlos Campbell del Campo, consejero comercial de la Embajada de Chile en Washington, y por Vicente Izquierdo, de la CORFO, quien actuó como secretario de la delegación.

Mostrando la visión de futuro que le asignaba Chile a lo multilateral, Casanueva expresó en su discurso que nuestro país “trae su contribución a este intercambio de nuevas ideas, las que una vez que sean puestas en práctica tendrán una influencia decisiva en la estructura actual del mundo y la del mundo que vendrá después de la guerra”<sup>3</sup>. Esta Conferencia aprobó la creación de una Comisión Interina sobre Alimentación y Agricultura, la que –entre otras resoluciones– redactó el

1 “FAO los primeros 40 años”, Roma, 1985, pág. 8.

2 Por este motivo es que a veces se afirma que son estas 44 naciones las que dieron origen a la FAO, lo que no es exacto, ya que en la Primera Conferencia de FAO, en 1945, se reconocieron solo a 42 países como Estados miembros, dos de los cuales (Líbano y Siria) no estuvieron en Hot Springs.

3 Hot Springs Food Conference, Journal, N° 9, Part I, page 208, May 27, 1943 (versión en inglés). Microficha disponible en la biblioteca de la FAO en Roma.

borrador de Constitución de la FAO, que fue sometida a aprobación en la Primera Conferencia de la FAO, realizada el 16 de octubre de 1945. En ella fue elegido como Director General el escocés Sir John Boyd Orr, quien renunció al cargo en 1948 y, un año después, fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz.

## II.- LOS AÑOS FUNDACIONALES

Los primeros años se caracterizaron por un gran predominio de los países desarrollados, los cuales tenían un peso significativo, porque financiaban el grueso del presupuesto de la nueva Organización y los países en vías de desarrollo estaban todavía muy desorganizados y no eran muy numerosos, pues el proceso de descolonización aún no había adquirido fuerza.

A poco andar se fue produciendo una brecha entre quienes querían ver una FAO reducida a funciones documentales y de estudio, y otros que aspiraban a desarrollar una institución más dinámica, como el propio Boyd Orr, quien al cabo de tres años decidió renunciar a la FAO, dejando para la posteridad una frase muy decidora: “¡Los pueblos reclaman pan, y nosotros vamos a darles estadísticas!”<sup>4</sup>.

Ello llevó a que, en los primeros años, se centraran los esfuerzos en tres de las cuatro tareas fundamentales que la Constitución le mandata a la FAO: a) ser un centro mundial de información sobre agricultura, alimentación y nutrición; b) ofrecer a los Estados miembros un espacio neutral para promover el diálogo para la definición de políticas globales comunes, y c) proporcionarles asesoría a los países para la definición de sus políticas nacionales.

Los países desarrollados velaban por sus intereses y trataban de imponer sobre los otros su propia concepción del desarrollo, según la cual no había otro camino para los países pobres que seguir por la misma senda que los industrializados ya habían recorrido. Ellos eran el modelo a seguir.

En los hechos, eso significó dejar muy desatendida una parte importantísima de la misión de la FAO: ofrecer asistencia técnica a los

---

4 Saouma, E. (1993). “La FAO ante los desafíos del desarrollo”, pág.2.

países. En este marco es donde aparece la figura señera de un diplomático chileno excepcional, Hernán Santa Cruz<sup>5</sup>, quien con su gran dinamismo y notables condiciones negociadoras, permitió que Chile tuviese una excepcional e influyente presencia en el ámbito de las relaciones multilaterales.

Antes de llegar a la FAO, Santa Cruz había sido Embajador y Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas (desde enero de 1947 hasta noviembre de 1952); Presidente del Consejo Económico y Social (ECOSOC) en dos períodos (1950 y 1951); Representante de Chile en la Comisión de Derechos Humanos, donde fue elegido para integrar el Comité de 8 miembros que se encargó de la redacción de la Declaración de Derechos Humanos aprobada por Naciones Unidas en 1948, lo que ha sido uno de los logros más significativos de la historia de la ONU; Presidente de la Primera Conferencia Mundial de Asistencia Técnica (1950); Presidente y relator de la Comisión ONU sobre la situación racial en Sudáfrica (1953-1955); Presidente de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de las Minorías (1964-1965); entre muchas otras responsabilidades relevantes de su descollante carrera diplomática en representación de Chile.

Además de lo anterior, cabe consignar que la actividad internacional de Hernán Santa Cruz, más allá de la FAO –donde se desempeñó entre 1959 y 1967–, estuvo marcada por otros hitos de singular relevancia para la política multilateral de Chile. Entre el 1 de junio de 1967 y el 11 de septiembre de 1973, fue Embajador y Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra. Esta función le significó representar a su país en casi todas las Conferencias y Consejos de carácter económico y social en que participó Chile: UNCTAD II y III (de esta última fue su gran organizador), ECOSOC, Consejos del PNUD, de la OIT, Representante de Chile en las reuniones de CECLA de 1969 y 1971, Presidente del Consejo de Administración del PNUD en 1971, etc. En su calidad de Embajador fue elegido como Presidente tanto de la 15ª Conferencia de

---

5 “Tuve el honor y la inmensa fortuna de haber sido el asesor personal y haber trabajado cotidianamente con Don Hernán Santa Cruz, mi semi-padre, entre febrero de 1976 y diciembre de 1979. Él me formó como internacionalista y muchas de las cosas que aquí relato son producto de sus enseñanzas y de los escritos personales que él me dejó al momento de su retiro definitivo de la FAO, en enero de 1980”. (Germán Rojas).

FAO (1969), como de la Conferencia Especial de FAO para conmemorar el 25° Aniversario de la Organización (1970).

Santa Cruz también jugó un rol determinante en la consolidación y desarrollo del Grupo de los 77 y del Movimiento de los No Alineados. Fue jefe de la delegación de Chile en la Primera y la Segunda Reunión Ministerial del Grupo de los 77 (Argel 1967 y Lima 1971, respectivamente) y también encabezó la delegación de Chile tanto a la Reunión Ministerial, como a la Conferencia de Jefes de Estado de los Países No Alineados, realizada en septiembre de 1973 en Argel, y donde fue elegido Presidente del Comité Económico de dicha Conferencia.

Los primeros contactos del Embajador Santa Cruz con la FAO datan del período 1947-1952, cuando representaba a Chile en el ECOSOC. Pero sus vínculos más estrechos con la Organización comenzaron en 1958, cuando recibió el encargo del Dr. Binay Ranjan Sen (Director General de FAO entre 1958 y 1967) de preparar un primer gran estudio sobre el papel de la FAO en el bienestar rural. Este estudio, realizado entre marzo y diciembre de 1958, sirvió como base para la definición de las nuevas actividades que propuso Sen en el ámbito de las políticas de FAO sobre bienestar rural e instituciones, las que constituyeron el germen de lo que después hiciera la FAO en el ámbito del desarrollo rural.

Siempre fue interés de Chile, en el campo multilateral, reforzar lo relativo a la Asistencia Técnica. El propio Santa Cruz había tenido un rol protagónico en los primeros años de la ONU, cuando en la Tercera Sesión de la Asamblea General (1948) propuso el primer programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo.

En su último discurso ante el ECOSOC, en su calidad de Presidente, pronunciado el 21 de septiembre de 1951, afirmó:

“Podemos decir que el programa de asistencia es ... una viva realidad que impulsará a los países insuficientemente desarrollados a orientar su dinamismo hacia su propio desarrollo económico y social... Podemos confiar fundamentalmente que las futuras generaciones recogerán los beneficios que en estos momentos no pueden calcularse, y al contemplar la creación de este programa lo considerarán como uno de los mayores progresos en favor de los niveles de vida de todos, y en favor de la prosperidad y de la paz”.



Esta misma clara visión de los años embrionales de la ONU sería la que acompañaría a Santa Cruz en toda su trayectoria y que le permitiría influir, de gran manera, en los esfuerzos que distintos Directores Generales de la FAO, a partir de Sen, tratarían de imprimirle a la Organización, a fin de desarrollar esa desatendida misión de la FAO que consistía en dar asistencia técnica a los países miembros.

El 1 de enero de 1959, el propio Sen designó a Santa Cruz como Subdirector General de la FAO y Representante Regional para América Latina y el Caribe, cargo que desempeñó hasta fines de mayo de 1967. El desarrollo de la asistencia técnica fue precisamente uno de los pilares más importantes que promovió Hernán Santa Cruz, y que en el caso de Chile se expresó, entre otras cosas, en diversos proyectos de FAO que luego condujeron al establecimiento de nuevas instituciones, como es el caso del Instituto Tecnológico de la Leche en la Universidad Austral (proyecto de 1963); del Instituto Forestal de Chile (proyecto de 1964), y del Instituto de Fomento Pesquero (proyecto FAO-PNUD de 1964). También es relevante mencionar el caso del Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (proyecto FAO de principios de 1964), que tuvo gran influencia en el proceso chileno de modificación del sistema de tenencia de la tierra, y que fue disuelto después del golpe de Estado de 1973.

Santa Cruz también tuvo gran influencia en el reforzamiento del proceso de descentralización de la FAO y que se expresó, sobre todo, en el potenciamiento de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Si bien es cierto, ya en 1945, en la primera Conferencia de FAO, se hicieron unas pocas referencias a la necesidad de crear oficinas regionales, la decisión de establecer una en América Latina demoró bastante tiempo. Solo se pudo materializar, con sede en Santiago de Chile, en septiembre de 1956.

El rol de Santa Cruz en el potenciamiento de esta Oficina Regional fue muy influyente, lo cual iba perfectamente en línea con su concepción de que era necesario acercar a la FAO a la realidad de los países, precisamente para potenciar el llamado trabajo de campo de la Organización. No hay que olvidar que igual visión descentralizadora

había demostrado él cuando fue el primero en plantear, en el seno de las Naciones Unidas, la necesidad de crear la CEPAL<sup>6</sup>.

Tomando en consideración la gran influencia que tenía Chile en la FAO a través de Santa Cruz, es importante consignar que en junio de 1966 fue elegido como Presidente del Primer Congreso Mundial de Reforma Agraria, que se celebró ese año en la ciudad de Roma. Nunca antes, ni en los años que después siguieron, ha habido registro en FAO de que un Subdirector General de la Organización asumiera un encargo de similar nivel y responsabilidad.

Y precisamente por el gran peso que tenía Hernán Santa Cruz en el concierto internacional, es que Chile consideró que él podía encarnar, con muchas posibilidades de éxito, una candidatura a la Dirección General de la FAO. Contaba con el total apoyo del entonces Presidente de la República de Chile, Eduardo Frei Montalva, y su Canciller, Gabriel Valdés Subercaseaux. El 31 de mayo de 1967, Santa Cruz renunció a la FAO e inmediatamente fue designado por el Gobierno como Embajador de Chile y Representante Permanente ante las Naciones Unidas y las Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra.

Desgraciadamente para las aspiraciones de nuestro país –y a pesar de los grandes esfuerzos realizados por el gobierno y la Cancillería en la campaña– no fue posible que Santa Cruz resultara elegido. La candidatura chilena fue derrotada por apenas 5 votos de diferencia (de un total de 118 países miembros) y el gran vencedor de esa jornada fue el holandés Addeke Hendrik Boerma, quien logró aglutinar tras de sí el apoyo de todos los países desarrollados y numerosas naciones en vías de desarrollo que, pese a ser mayoría, aún no tenían instancias de encuentro y trabajo grupal, como muy luego lo fueron el Grupo de los 77 y el Movimiento de Países No Alineados, donde Chile ejerció una gran influencia, sobre todo entre los años 1970 y 1973. El gran movimiento de descolonización, especialmente de países de África, ya se había masificado en el curso de esos años previos a la elección de Director General y no se había aún plasmado en un fuerte movimiento unificador de las posturas de los países en vías de desarrollo.

---

6 Raúl Prébisch reconoce ese rol pionero de Santa Cruz en el prólogo del libro “Cooperar o Perecer – el Dilema de la Comunidad Mundial”, que escribiera este último en 1984, (ver Tomo I, pág. 14).

### III.- PRIORIDAD AL DESARROLLO RURAL

En los años de la dictadura militar, el peso de Chile disminuyó en la FAO a niveles cercanos a cero, a un punto tal que en el GRULAC (Grupo de Países Latinoamericanos y Caribeños), cuya presidencia rota por orden alfabético, se saltaba a Chile cuando le correspondía el turno de asumir dicho cargo.

En aquellos años, ya sin representar a Chile, Hernán Santa Cruz jugó otro rol primordial al haber encabezado, a partir de octubre de 1977, la Secretaría a cargo de la organización de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR), por especial encargo del Director General de la FAO, Edward Saouma. Esa Conferencia se realizó en Roma entre el 12 y el 20 de julio de 1979.

La CMRADR estaba puesta en el marco de numerosas otras conferencias internacionales, temáticas que se desarrollaron en aquellos años y en la mayoría de las cuales Chile participó: Medio Ambiente (1972), Población (1974), Alimentación (1974), Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (1975), Asentamientos Humanos (1976), Empleo (1976), Agua (1977) y Desertificación (1977). Todas ellas, incluida la CMRADR, tuvieron un impacto en la discusión del Nuevo Orden Económico Internacional, debate al cual Santa Cruz aportó todas sus fuerzas e intelecto, incluso después del golpe de Estado en Chile.

En la CMRADR participaron 145 países y cerca de 1.400 delegados. La Conferencia aprobó, por aclamación, una Declaración de Principios y un Programa de Acción muy concreto y de profundo contenido, después llamada “Carta del Campesino”. Nunca antes los países en desarrollo habían manifestado una voluntad política tan decidida de dar una prioridad absoluta al desarrollo rural en sus políticas y estrategias nacionales, entendiendo que “la finalidad de la reforma agraria y el desarrollo rural, es la transformación de la vida y las actividades rurales en todos sus aspectos económicos, sociales, culturales, institucionales, ambientales y humanos”<sup>7</sup>.

---

7 WCARRD/4/Rev.1 Borrador Revisado de la Declaración de Principios y Programa de Acción. FAO. Mayo, 1979, Pág. 5. El texto que aquí se transcribe fue aprobado, sin cambios, por la Conferencia.

Se puede decir que esta Conferencia marcó un hito histórico en la evolución de las ideas y de las políticas de desarrollo rural, y todo lo relacionado con la lucha contra la pobreza rural y la desnutrición. Esta conferencia será recordada por varias innovaciones que introdujo en las discusiones multilaterales: el concepto de crecimiento con equidad; primera Conferencia especializada que incluye en su agenda, de manera específica, el tema de la participación de la mujer en el desarrollo; centra parte importante de su quehacer temático en el tópico de la participación popular como condición *sine qua non* de un desarrollo sostenible, y expresa una visión global de los problemas humanos en el Programa de Acción, que se refiere tanto a las estrategias nacionales como a las políticas internacionales necesarias para la eliminación de las desigualdades. Sus resoluciones expresaron un consenso real que surgió de un debate plural de ideas, lo que refleja la esencia misma y razón de ser del multilateralismo.

El propio Edward Saouma escribió años después que “...durante cerca de dos años (Hernán Santa Cruz) se consagró en cuerpo y alma a esta reunión: ayudando a los gobiernos en la presentación de documentos preparatorios, redactando y negociando los términos de los proyectos de declaración y del programa de acción, ...Desempeñó un papel primordial en la organización de los trabajos de la Conferencia y en su desarrollo. Más tarde, incansablemente, se dedicó a dar a conocer los objetivos de la CMRADR y a explicar sus repercusiones. El éxito de esta Conferencia se debe ciertamente, en gran medida, a la tenacidad y a las cualidades de negociador de Hernán Santa Cruz”<sup>8</sup>

En medio de los preparativos de esta Conferencia (CMRADR) hizo su aparición en la FAO otro chileno excepcional, Rafael Moreno<sup>9</sup>, quien en 1978 fue designado Director de la División de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria de la FAO, que era la división que se ocupaba de temas importantísimos relacionados con el desarrollo rural: instituciones, educación y extensión rural, tenencia de la tierra,

---

8 Saouma, E. (1993). “La FAO ante los desafíos del desarrollo”. FAO, Roma, pág.49.

9 Tuve el enorme privilegio de trabajar, en distintas capacidades, como asesor directo de Rafael Moreno, desde enero de 1980 hasta el 31 de diciembre de 1993, cuando él se alejó de la FAO. (Germán Rojas).

y “Economía del Hogar” (que al poco tiempo cambiaría su nombre por el mucho más acorde con esos tiempos: “Mujer en el desarrollo”).

Sin haber participado directamente en el Secretariado de la CMRADR, dirigido por Santa Cruz, Moreno colaboró en la fase final de los preparativos, con su consejo siempre oportuno y sus conocimientos y experiencia concreta vivida en materia de reforma agraria y de desarrollo rural.

Para evitar que la “Carta del Campesino”, adoptada por la CMRADR, quedara como simple documento plagado de buenas intenciones, Saouma le dio mucha importancia al seguimiento de esos acuerdos, trabajo del cual se encargó Moreno. La Conferencia, basada en el principio de la responsabilidad primordial de los Estados, estableció en sus resoluciones un sistema de seguimiento y control, que debían realizar los propios países respecto de los progresos alcanzados en la implementación de los acuerdos. Los países debían reportar sus avances a la Conferencia de la FAO cada cuatro años.

Moreno diseñó un sistema que le permitió a la FAO, por una parte, colaborar con los países en establecer sus propios dispositivos de seguimiento a la CMRADR y en preparar sus informes cuatrienales, y, por otra, otorgar asistencia técnica, procesar la información recibida y movilizar recursos.

Adicionalmente, le correspondió a Moreno impulsar, en el seno del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) –en el que se reúnen los jefes de todos los organismos del sistema de la ONU–, el reforzamiento del “Equipo de Trabajo del CAC sobre Desarrollo Rural”, para que bajo la conducción de la FAO se pudiera coordinar todo el trabajo de seguimiento a la CMRADR<sup>10</sup>.

Informes de situación sobre los avances se presentaron a la Conferencia de la FAO en 1983, 1987 y 1991. El no haber contado con fondos extrapresupuestarios, a pesar de repetidas solicitudes de FAO en tal sentido, atentó contra la posibilidad de haber tenido un mayor impacto, sobre todo a medida que el concepto de reforma agraria fue perdiendo vitalidad. Los progresos logrados en esta materia fueron más lentos de lo esperado, porque es de común ocurrencia que los progresos

---

10 Saouma, E. (1993). “La FAO ante los desafíos del desarrollo”. FAO, Roma, pág. 52.

nacionales vayan a la zaga de los consensos multilaterales alcanzados por los países en conferencias internacionales.

Los frutos de lo planteado por la CMRADR vieron la luz recién en el siglo XXI, cuando los países le dieron a la lucha contra el hambre y la pobreza rural –que está en el corazón mismo del concepto de desarrollo rural–, una prioridad mucho mayor y se comenzaron a realizar grandes progresos en materia de nutrición y mejoramiento de condiciones de vida.

Refiriéndose al seguimiento de la CMRADR, Saouma expresó que “un papel esencial fue el que desempeñó mi colega Rafael Moreno [quien...] como Director de la Reforma Agraria en Chile, había adquirido una experiencia considerable en la materia. Su competencia hacía de él la persona idónea para presidir el comité interorganismos sobre el seguimiento de la CMRADR”.

#### IV.- EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En el año 1960, el Director General B.R. Sen decidió crear la Campaña Mundial Contra el Hambre. En ese momento, los gobiernos afirmaron que “la persistencia del hambre y la malnutrición es inaceptable moral y socialmente; es incompatible con la dignidad de los seres humanos y la igualdad de oportunidades a la que tienen derecho, y es una amenaza para la paz social e internacional<sup>11</sup>”.

La principal virtud que tuvo esta campaña fue abrir el trabajo de la FAO hacia el mundo no gubernamental, estableciendo múltiples acuerdos con diferentes organizaciones de la sociedad civil, para la implementación de proyectos que contribuyeran a la disminución del hambre. Es interesante consignar que el último director de la Campaña fue el chileno Alberto Peña-Montenegro, cargo que desempeñó hasta mediados de los años ‘80, cuando fue disuelta y parte importante de sus funciones fueron absorbidas por el Día Mundial de la Alimentación (DMA).

El DMA fue una de las iniciativas importantes en la que estuvo directamente comprometido Moreno. Este fue instituido por la 20<sup>a</sup>

---

11 “Hacia el Hambre Cero 1945 -2030”. FAO, Roma, 2017, pág. 54.

Conferencia de la FAO en 1979, para que se celebrara todos los años, a partir de 1981, el día 16 de octubre, aniversario de la fundación de la FAO, creada en 1945, con el objetivo principal de sensibilizar a la opinión pública sobre la naturaleza y las dimensiones del problema del hambre en el mundo.

Fue a principios de 1980 que Saouma designó a Moreno como Presidente del Comité Asesor del Director General para el DMA, y estableció bajo su dirección una Secretaría para que se implementara esta decisión de la Conferencia.

Lo primero fue dejar en claro que el DMA no podía confundirse con la celebración del cumpleaños de la FAO. Por ello, resultaba importante ponerle sustancia a esta efeméride. “Food comes First” fue el lema de la primera celebración, en 1981. Había que ubicar a la alimentación en el centro del debate. Denunciar los aspectos negativos e inaceptables del hambre, que en esa época afectaban a 830 millones de personas en un mundo en el que habitaban 4.500 millones de seres humanos. Es decir, más del 18% de la población sufría hambre.

La segunda cuestión fue dejar en claro que esta celebración le pertenecía a los países y a todos los habitantes del planeta. Era crucial llamar en causa a los gobiernos, pero no solo a ellos. Había que abrirse a todo el mundo: ONGs, sector privado, parlamentarios, organizaciones académicas, las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos comunes y corrientes.

Se trataba de invitar a la participación y a que todos se apropiaran del Día Mundial de la Alimentación como una ocasión para la reflexión, la solidaridad, la cooperación y, más que nada, la acción concreta para erradicar el hambre, la malnutrición y la pobreza.

Treinta y siete años después de conmemoraciones ininterrumpidas del DMA, tenemos una población de 7.000 millones, de los cuales 815 millones pasan hambre, o sea, el 11% del total. Podría decirse que se ha avanzado poco, porque 815 millones sigue siendo una cifra vergonzosa.

Lo importante es señalar que la reducción del 18% al 11% es un progreso notable, a partir del cual hay que seguir avanzando. Hoy el tema de la erradicación del hambre forma parte de la agenda política mundial, y hay esperanzadoras razones para pensar que se quedará en

la agenda hasta el 2030, cuando los países tengan que dar cuenta del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Chile puede decir con orgullo que marcha por la buena senda, ya que en la actualidad la cifra de prevalencia de la subalimentación alcanza a solo el 3,8% de la población total, lo que hace perfectamente posible erradicar el hambre en Chile para el 2030.

Rafael Moreno siempre dedicó grandes esfuerzos para potenciar los acuerdos multilaterales y lo demostró a lo largo de todos los años que sirvió en FAO: en el seguimiento a la CMRADR; las negociaciones del Pacto Mundial de Seguridad Alimentaria; en su trabajo como Subdirector General de la FAO, a cargo del Departamento Económico y Social entre 1986 y 1989, y en los cuatro años en que encabezó la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, entre fines de 1989 y 1993.

En este último cargo, Moreno hizo todo lo posible por ayudar a la reinserción de Chile en el concierto internacional, después de finalizados los años del oscurantismo de la presencia de Chile en el campo del multilateralismo (septiembre de 1973 - marzo de 1990). La mejor expresión de esa reinserción de Chile fue la decisión adoptada por el Presidente Patricio Aylwin de lanzar la candidatura de Rafael Moreno a la Dirección General de FAO. Tras ese objetivo se constituyó un equipo en la Cancillería que estaba encabezado por el Embajador Mario Artaza, donde tuvieron un rol muy destacado los Embajadores ante la FAO Hugo Trivelli y Pedro Medrano, además del entonces Ministro de Agricultura, Juan Agustín Figueroa. Desgraciadamente para las pretensiones de Chile, tal como había sucedido con Hernán Santa Cruz, 26 años antes, el candidato chileno fue derrotado por el senegalés Jacques Diouf<sup>12</sup>.

Después de la derrota, con fecha 31 de diciembre de 1993, es decir, un día antes de que asumiera Diouf como nuevo Director General, Moreno presentó su renuncia a la Organización, a pesar de la buena relación personal que lo unía al candidato africano. La FAO perdió

---

12 Independientemente del resultado adverso, es necesario dejar constancia de la colosal tarea realizada por la Cancillería y todos los Embajadores de Chile, por trabajar sin descanso por el triunfo de la candidatura de Moreno, que era un objetivo muy ansiado por el Presidente Aylwin.



un gran posible Director General y Chile recuperó a un gran hombre público.

Apenas asumió su cargo, Jacques Diouf planteó la necesidad de encarar con energía uno de los mayores desafíos que enfrentaba la humanidad en la última década del milenio pasado: combatir el hambre para dar seguridad alimentaria a todos en un mundo cambiante.

Para tales efectos, el nuevo Director General convocó a una Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la que tuvo lugar en Roma, en noviembre de 1996, convencido de que el tema alimentario, que había sido siempre debatido a nivel de Ministros de Agricultura, era necesario discutirlo a nivel de Jefes de Estado, quienes tenían mucho mayor poder decisorio sobre las materias en análisis.

Era necesario volver a reposicionar en la agenda mundial la importancia de los temas vinculados a la seguridad alimentaria. La invitación fue muy bien acogida y 186 países (casi la total membresía de FAO en 1996) estuvieron presentes en la cita, 41 de los cuales a nivel de sus máximas autoridades nacionales.

La participación de Chile en esta Cumbre fue notable y se expresó, principalmente, en la gestión del Embajador Pedro Medrano (1993-1998), quien en 1994 fue elegido como Presidente del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) de la FAO. En tal calidad, le cupo dirigir los trabajos preparatorios de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Durante todo ese proceso se debatió, largamente, el texto de una declaración (Declaración de Roma) y de un Plan de Acción.

Los debates fueron intensos y hubo muchos puntos de vista contrapuestos, que una vez más se cristalizaron en posiciones antagónicas entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo. Los primeros trataban de que los términos de los documentos finales fueran lo menos comprometido posible y se definieran pocas metas exigibles y pocos compromisos que les afectara a ellos en términos financieros. Los segundos, en cambio, eran partidarios de que los países se comprometieran en el cumplimiento de metas concretas y medibles, y que se pidiera a los países desarrollados un mayor compromiso financiero en los esfuerzos por erradicar el hambre. En este debate aparecieron las grandes capacidades negociadoras y de mediación de Medrano, que hicieron posible unos textos finales que reflejaron, en esencia, lo que

pedían los países en vías de desarrollo, pero que también incorporaron elementos que eran muy importantes para los países industrializados.

En el texto final de la Declaración de Roma, los líderes mundiales se comprometieron a reducir, para el año 2015, a la mitad el número de personas afectadas por hambre en todo el mundo, reafirmando el derecho de todos a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, y a reconocer que la pobreza era la principal causa de la inseguridad alimentaria.

El hecho de que quedara establecida esta meta concreta tuvo una gran influencia en la posterior definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados en la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000.

La Cumbre sobre la Alimentación del año 1996 fue también crucial para poner sobre la mesa de negociaciones el reconocimiento del Derecho a la Alimentación, que hoy es un tema indiscutido en la agenda de los derechos humanos. Este siguió presente en todas las otras cumbres que fueron convocadas por la FAO: Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (Roma, 2002); Cumbre de Seguridad Alimentaria Mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía (Roma 2008), y la Cumbre Mundial de Seguridad Alimentaria (Roma 2009).

## V.- CHILE Y EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE NACIONES UNIDAS (PMA)<sup>13</sup>

La Cooperación para el Desarrollo que implementa el Gobierno de Chile es un componente importante de su política exterior, y la realiza sobre la base de los principios horizontales de la Cooperación Sur-Sur. Esta es, en gran medida, una cooperación técnica, no financiera, a través de la transferencia técnica y formación de capital humano con el objetivo de compartir capacidades y conocimientos con países de menor desarrollo<sup>14</sup>. Esta cooperación se realiza tanto en el marco de

13 Todos los inputs para la elaboración de esta sección sobre el PMA fueron aportados por el Embajador Pedro Medrano, quien durante muchos años se desempeñó en cargos de alta responsabilidad en dicha institución.

14 [www.agci.cl](http://www.agci.cl).

las relaciones bilaterales de Chile, como en el marco del sistema de la ONU. En este contexto, tiene mucha relevancia la experiencia que Chile ha desarrollado con el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA), la más importante Organización humanitaria de la ONU.

El PMA fue fundado en 1962 por un acuerdo entre la FAO y la Asamblea General de la ONU, con el propósito de atender las necesidades alimentarias urgentes de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias. A iniciativa del gobierno del Presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, el PMA inició sus actividades atendiendo a las víctimas del terremoto que sacudió a Irán en septiembre de 1962; a los afectados por el tifón que arrasó Tailandia en octubre de ese año, y a cerca de 5 millones de refugiados durante el proceso de repatriación en Argelia, inmediatamente después de su independencia<sup>15</sup>.

Sus principales objetivos son salvar vidas en casos de catástrofes naturales, reducir el hambre crónico y la desnutrición, y al mismo tiempo, fortalecer la capacidad de los países para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Cuenta, asimismo, con una vasta red logística y una cadena de suministro que le permite entregar rápidamente asistencia alimentaria y salvar vidas en cualquier lugar del mundo. Cada año asiste, en promedio, a 80 millones de personas en 80 países, incluidos menores, mujeres y personas vulnerables, y dispone de un presupuesto anual de, aproximadamente, 5 mil millones de dólares.

Chile ha reconocido y apoyado la importante labor del PMA, particularmente en América Latina y el Caribe. Al respecto, es importante considerar que la prevalencia de la subalimentación en la región, que es una estimación del porcentaje de personas que no alcanzan a cubrir los requerimientos energéticos mínimos diarios para llevar una vida saludable, afecta todavía a un 6,6% de la población, es decir 42,5 millones de personas<sup>16</sup>. Por otra parte, las cifras de desnutrición crónica infantil, si bien han presentado una reducción desde 1990, cuando afectaba al 24,5% de la población infantil, en 2016, esta cifra se situó

---

15 [www.wfp.org](http://www.wfp.org).

16 El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo. FAO, 2017.

en el 11%, lo que significa que actualmente 6,9 millones de niños de la región todavía padecen desnutrición crónica<sup>17</sup>. A ello se agrega que la región se caracteriza por sufrir, con frecuencia, desastres naturales que afectan seriamente la seguridad alimentaria y nutricional de su población más vulnerable.

Teniendo en consideración la voluntad de cooperar y compartir su experiencia para reducir el hambre y la desnutrición, en el año 2006, el Gobierno de Chile y el PMA firmaron un Acuerdo de Cooperación con la finalidad de desarrollar una alianza de cooperación estratégica. Esta alianza ha facilitado a Chile compartir su vasta experiencia en políticas y programas alimentarios y nutricionales, y brindar apoyo a las operaciones de emergencia que ejecuta el PMA en la región.

Así, por ejemplo, en febrero del año 2005 Chile apoyó, con aviones de su Fuerza Aérea, a las labores de distribución de alimentos del PMA a las poblaciones afectadas por las inundaciones en países del Caribe. Más allá de la región, recientemente nuestro país apoyó la labor humanitaria que el PMA realiza en la República Árabe Siria y sus naciones vecinas<sup>18</sup>. Este Acuerdo de Cooperación también le ha permitido a Chile recibir apoyo en casos de catástrofes naturales, como sucedió durante el terremoto del año 2010<sup>19</sup>.

Es importante destacar que el año 2008, el Gobierno de Chile, conjuntamente con el PMA, organizó la Conferencia Regional Ministerial “Hacia la Erradicación de la Desnutrición Infantil en América Latina y el Caribe”, que contó con la presencia de la Presidenta Michelle Bachelet, y en la cual participaron representantes de todos los países de la región. En la ocasión se preparó una agenda de cooperación Sur-Sur sobre la base de las prioridades identificadas por los propios países y en cuya ejecución la Agencia de Cooperación Internacional de Chile ha tenido un rol central y en la que han participado organismos como

---

17 Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. FAO, 2017.

18 El Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Heraldo Muñoz, junto a la Directora Ejecutiva del PMA, Ertharin Cousin, suscribieron un acuerdo el 27 de febrero de 2015, en el que nuestro país se comprometió a apoyar la importante labor humanitaria que el PMA realiza en la República Árabe Siria y sus países vecinos.

19 A los cinco días de ocurrido este fenómeno natural, el PMA envió a Concepción dos aviones con 30 toneladas de raciones alimenticias de emergencia, con el apoyo de la Fuerza Aérea del Ecuador.

el Ministerio de Salud, el Instituto de Nutrición de la Universidad de Chile, el Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos de la Universidad de Chile (INTA), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), y destacados expertos nacionales.

A modo ilustrativo, se puede mencionar el apoyo prestado por el INTA al Proyecto Caripuyo para la producción de alimento infantil en Bolivia, incluyendo becas a profesionales bolivianos del Programa Desnutrición Cero para un Diplomado a Distancia en Inocuidad Alimentaria impartido por el INTA; a los programas de control de anemia, fortificación de alimentos y sistemas de vigilancia alimentaria nutricional de Cuba; formulación de proyectos del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública e Instituto de la Niñez y Familia de Ecuador; apoyo con alimentos y logística al jardín infantil sostenido por JUNJI en Aquin, Haití; fortalecimiento del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional en Honduras, y el programa de cooperación con el apoyo del MINSAL y la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile a la Escuela de Nutrición de República Dominicana.

Destaca también la asistencia técnica a los gobiernos de Guatemala y Honduras, en apoyo a la implementación de programas nutricionales dirigidos a los menores de dos años, que contó con el apoyo y asistencia del INTA.

En el año 2013, las acciones AGCI/PMA se ampliaron a través de la creación, por parte de la Cancillería chilena, del Fondo Chile Contra el Hambre y la Pobreza (FCHP), el cual aporta recursos para distintos proyectos en la región y donde participa el INTA de la Universidad de Chile. Con el apoyo del FCHP se desarrolló en Honduras el Proyecto Modelo de intervención integral para la prevención de la malnutrición en la ventana crítica de los primeros mil días. El proyecto se propuso como modelo para optimizar la gestión de salud y la coordinación a nivel local. En Guatemala se acordó desarrollar el Proyecto Apoyo a la gobernanza en seguridad alimentaria y nutricional (SAN) a nivel municipal. Este proyecto se enmarca en el Plan del Pacto Hambre Cero (PPH-0) de Guatemala.

Es igualmente importante destacar los esfuerzos realizados por los gobiernos de Chile y Perú, con el apoyo del PMA, para erradicar la

desnutrición infantil en la región andina. En el año 2006, se celebró en Lima una consulta técnica con este propósito, la que fue inaugurada por el entonces Presidente de Perú, Alan García.

La reunión, en la que participaron expertos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, fue organizada y auspiciada por el Gobierno de Chile –a través de AGCI– y el PMA, con el decidido apoyo del Gobierno del Perú y el concurso de su Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Salud de Chile (MINSAL), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Durante el encuentro se acordó un plan de trabajo para combatir este problema que afecta a cerca de 2 millones y medio de niños y niñas, en su mayoría indígenas y afrodescendientes de la región, el que ha sido la base del trabajo que realizan estos gobiernos y el PMA en la región.

Cabe igualmente destacar el rol que ha tenido la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB, en abrir un espacio de intercambio de experiencias para ayudar a los países a construir experiencias exitosas de Alimentación Escolar<sup>20</sup>.

En resumen, se puede constatar que los resultados de la alianza estratégica de cooperación entre el Gobierno de Chile y el PMA han sido muy exitosos. Por una parte, le ha permitido a nuestro país la transferencia técnica y de formación de capital humano y compartir su experiencia alimentaria y nutricional con los países de la región que más lo necesitan. Por otro lado, el PMA ha podido atender en mejor forma a estas comunidades, tomando como base una experiencia que ha demostrado importantes logros en la lucha contra el hambre y la desnutrición.

---

20 Para ello se desarrolló el Seminario de Expertos “De la Teoría a la Práctica: Políticas Públicas Articuladas con Educación, Planificación Social y Desarrollo Sustentable”, del 11 al 13 de junio 2007, en Santiago de Chile.



# DERECHO INTERNACIONAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

*Maximiliano Santa Cruz S.\**

*Pedro Roffe R.\*\**

## INTRODUCCIÓN

En este capítulo se describe y analiza la participación de Chile en el sistema internacional de la propiedad intelectual (PI), más allá de la sola Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), agencia especializada del Sistema de Naciones Unidas.

El sistema internacional de la PI, en su expresión de armonización normativa, está compuesto por una red de más de 30 acuerdos multilaterales y numerosos tratados de libre comercio. Esta materia, por décadas vista con cierta distancia por países en desarrollo, particularmente en América Latina, con la intensificación de la globalización, el auge del comercio y especialmente el acelerado cambio tecnológico y su impacto sobre la innovación, ha pasado a ser un tema de crucial importancia en las estrategias de desarrollo de los Estados. Cualquier país que quiera insertarse en la sociedad del conocimiento y la era digital, debe tener muy en cuenta el papel que juega la PI en la gestión de los activos intangibles.

Con una mirada retrospectiva, podríamos identificar cuatro grandes etapas en la participación de Chile en el sistema internacional de la PI.

La primera, marcada por el relativo distanciamiento de Chile del sistema internacional que se comenzó a desarrollar en 1883 con el

---

\* Abogado. Director Nacional de INAPI. Preside el Grupo de Trabajo del Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT) y el Grupo Asesor de Expertos del Medicines Patent Pool, en Ginebra.

\*\* Abogado. Ex Director del programa sobre PI y desarrollo sustentable en el International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Ginebra.



Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, hasta la progresiva adhesión del país a algunos de los principales tratados multilaterales y su incorporación a la OMPI, organismo creado en 1967.

La segunda es la incorporación, a nivel doméstico, de esas reglas internacionales que habían regido en gran parte del mundo, por alrededor de un siglo, y que se expresa con la actualización de las leyes de derecho de autor (1970) y de propiedad industrial (1991), que hoy conforman la base del sistema chileno de PI.

La tercera etapa está marcada por la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y el consiguiente Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), seguida por la negociación, por parte de Chile, de una serie de tratados de libre comercio con disposiciones sobre PI, la que se caracteriza por una posición más consciente y activa del país sobre la importancia de la PI.

Finalmente, una cuarta etapa, la actual, caracterizada porque Chile se vuelca a la modernización de su sistema interno. Pero, a la vez, con una fuerte proyección y presencia internacional, lo que se refleja en la creación del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI); en el rol de INAPI como Autoridad Internacional de Patentes en el marco de la OMPI, y su participación en la creación e impulso de PROSUR, la instancia más amplia de integración a la que ha llegado Latinoamérica en estas materias.

Etapas	Características	Fechas importantes	Hitos
1 <sup>a</sup>	Relativa ausencia del sistema internacional	1886 (Convenio de París) – 1975 (Adhesión de Chile a la OMPI)	Comisión de Protección Interamericana de la Propiedad Intelectual.
2 <sup>a</sup>	Incorporación al sistema internacional	1970 (Convenio de Berna) – 1991 (Ley de Propiedad Industrial)	Adhesión a Convenios de Berna y París; Incorporación a la OMPI; Leyes de Derecho de Autor y Propiedad Industrial.

3 <sup>a</sup>	Incorporación del comercio al sistema internacional de PI	1994 (OMC y ADPIC) – Fines de 2000 (principales TLCs)	Implementación del ADPIC y TLCs; Acuerdos con EE.UU., UE, Corea, EFTA, México, Canadá.
4 <sup>a</sup>	Modernización del sistema interno y proyección internacional	2009 (Comienzo de operaciones de INAPI) - Actualidad	Creación de INAPI; INAPI como ISA-IPEA; Nace PROSUR.

### PRIMERA ETAPA: RELATIVA AUSENCIA DEL SISTEMA INTERNACIONAL

El sistema internacional de PI comienza formalmente a fines del siglo XIX, con la suscripción de dos grandes tratados vigentes hasta el día hoy. En 1883, se firma el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, y en 1886, el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas. Ambos tratados buscaron establecer estándares mínimos de protección, con el propósito que inventores y autores recibieran un trato similar en todos aquellos países donde quisieran proteger sus creaciones intelectuales, para cuyos efectos consagraron, entre otros, el llamado principio de trato nacional, esto es, que los nacionales de un país miembro del tratado recibirían el mismo trato que otros países miembros del tratado dan a sus nacionales.

Los países de América Latina, con la notable excepción de Brasil, adhirieron relativamente tarde a estos grandes instrumentos internacionales sobre la PI. Esto tendría varias explicaciones, siendo una el interés, más bien secundario, que los países de la región manifestaban por el tema. Cabe sí apuntar como antecedente histórico, que hubo en la región una inquietud importante por el tema del derecho de autor. En los años '30, en el sistema interamericano se establece la Comisión de Protección Interamericana de la Propiedad Intelectual, conforme a una resolución adoptada por la Séptima Conferencia Internacional Americana (Montevideo, 1933). Dicha Comisión fue promotora de

varias convenciones interamericanas sobre el tema que, a la larga, no tuvieron mayor impacto, dado el carácter más universal de los tratados multilaterales.

Igualmente es necesario destacar que una corriente de pensamiento predominante en los años '60 y '70 cuestionaba, en el caso de las patentes, su papel en el desarrollo económico. Una manifestación importante de ello fue el llamado Consenso de Brasilia, de 1971, con ocasión de la primera Conferencia de Ciencia, Tecnología y Desarrollo, celebrada en la región bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA). Años antes, en la Asamblea General de Naciones Unidas, el propio Brasil promovió un debate sobre el papel de las patentes en la transferencia de tecnología, debate que continuó por muchos años en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). La premisa era el cuestionamiento de las patentes como agente del desarrollo y que el Convenio de París no respondía necesariamente a los intereses de los países importadores de tecnología.

En este mismo contexto, el Acuerdo de Cartagena de 1971, entre sus instrumentos constituyentes, incluía la Decisión 24 sobre un régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros, y sobre marcas, patentes, licencias y regalías. La Decisión 24 reafirmaba varios principios sobre esta materia, con una visión crítica respecto de las patentes, entre otros, estableciendo términos reducidos de protección y un acento importante en la transferencia de tecnología.

Si Chile jugaba un papel activo a nivel regional en estas materias, particularmente por su membresía en el Acuerdo de Cartagena, su peso específico en las discusiones multilaterales sobre la PI era muy relativo y no necesariamente comparable al activismo y liderazgo ejercido sobre todo por Brasil. Lo que resulta obvio es que Chile, a pesar de su activismo en el Acuerdo de Cartagena, hasta su retiro en 1974, tiene una participación limitada en la esfera multilateral y el impacto de su pertenencia en el régimen andino es de escaso impacto, particularmente respecto de las instituciones y de los principales actores económicos nacionales.

La importante actividad de expansión del sistema se vio de alguna manera amenazada por el activismo de organizaciones del sistema de Naciones Unidas, tales como la UNCTAD, que contribuían con

estudios económicos sobre el relativo impacto de la PI en los países en desarrollo. Precisamente, a mediados de los '70, se suscita en UNCTAD un importante debate alrededor de la necesidad de revisar el Convenio de París, a fin de tomar en consideración los intereses de los países en desarrollo, lo que condujo a la séptima revisión del Convenio en conferencias diplomáticas que no alcanzaron el objetivo perseguido. Paralelamente, la UNCTAD convocó a una conferencia diplomática para discutir y adoptar un código de conducta sobre la transferencia de tecnología, objetivo que tampoco engendró los frutos esperados.

En estos importantes debates internacionales sobre el papel de la tecnología, la transferencia de tecnología y el impacto de la PI, que tuvieron lugar entre 1975-1985, Chile –como país– no tuvo un papel muy destacado, actuando generalmente sin mayor convencimiento bajo el alero formal del Grupo de los 77.

## SEGUNDA ETAPA: INCORPORACIÓN AL SISTEMA INTERNACIONAL Y A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

La OMPI es el organismo especializado de Naciones Unidas, cuya misión es “llevar la iniciativa en el desarrollo de un sistema internacional de PI equilibrado y eficaz, que permita la innovación y la creatividad en beneficio de todos”<sup>1</sup>.

Fue establecida con la firma, en Estocolmo, de su tratado constitutivo, el 14 de julio de 1967. Es la sucesora de las Oficinas Internacionales Reunidas para la Protección de la Propiedad Intelectual (BIRPI, en su sigla francesa), creada en 1893, con sede en Berna. BIRPI reunía a las secretarías encargadas de administrar el Convenio de París sobre Propiedad Industrial y el Convenio de Berna sobre Derecho de Autor. Después de su constitución, en 1967, en 1974 la OMPI se incorpora a la familia de organizaciones de las Naciones Unidas, en calidad de organismo especializado.

Chile adhiere a los tratados clásicos de la PI recién en las últimas décadas del siglo XX: al Convenio de Berna, en 1970, y al Convenio de

---

1 Ver OMPI por dentro. <http://www.wipo.int/about-wipo/es/>

París, en 1991. Al no ser parte de esos convenios, no era miembro del BIRPI, pero accede al Convenio de la OMPI en 1975, sucesor del BIRPI.

La situación de Chile respecto de la adhesión a estos tratados centrales en la evolución de la PI, en líneas generales, no es muy diferente a lo ocurrido en América Latina en el caso de Argentina, Brasil y México. Argentina adhiere a los dos tratados en 1967 y al tratado constitutivo de la OMPI en 2000. México, por su parte, adhiere a París en 1903, al Convenio de Berna en 1967 y al Convenio de la OMPI en el mismo año que lo hace Chile. Brasil igualmente adhiere en ese mismo año al Convenio de la OMPI, pero como se dijo anteriormente, en el caso de París es uno de sus miembros fundadores desde 1884 y de Berna desde 1922.

Una visión general de la situación de América Latina y su membresía a los tratados internacionales referidos sugiere que, respecto de los dos tratados clásicos de la PI, a mediados de los años '60 solo cinco países de la región eran miembros del Convenio de París (Brasil, Cuba, México, República Dominicana y Trinidad & Tobago). Brasil, como hemos indicado, es el único miembro original del Convenio que ha mantenido tal estatus hasta el día de hoy. Ecuador, El Salvador y Guatemala también lo fueron, al igual que Brasil, pero retiraron su membresía pocos años después de su adhesión, reincorporándose solo en 1999, 1994 y 1998, respectivamente. Argentina y Uruguay adhirieron en 1967 y Venezuela lo hizo recién en 1995.

Respecto del Convenio de Berna, la situación es similar. A mediados de la década del '60, ningún país de América Latina y el Caribe, con excepción de Brasil que adhirió en 1922, era miembro de dicho Convenio. La gran mayoría de países adhieren recién a comienzos de la década del '90. Esto no debería extrañar, considerando que Estados Unidos adhiere al Convenio de Berna solo a fines de los años '80<sup>2</sup>.

En el caso de BIRPI, aquellos países que adhirieron a París o Berna antes de 1967, participaban en dicho organismo por ser parte de uno o ambos convenios. Respecto de la adhesión al tratado constitutivo

---

2 Cabe destacar que tanto Estados Unidos como gran parte de América Latina, eran miembros de la Convención Universal de Derecho de Autor de 1952, administrada por UNESCO. Chile ratifica la Convención en 1955.

de la OMPI de 1967, Chile junto a Brasil, Cuba y México, son los primeros en adherir en 1975.

En el caso concreto de la OMPI, nacionales chilenos tuvieron un papel destacado en el funcionamiento del organismo y en su capacidad de extender la cobertura de los tratados administrados por la organización a un número importante de países de la región. Dos nacionales llegaron a ocupar un papel significativo entre los más altos ejecutivos de la OMPI. Los abogados Marino Porzio Bozollo (1979-1987) y Mario Matus Baeza (2014-a la fecha), ambos han sido directores generales adjuntos.

Los primeros años de la existencia de la OMPI destacan por una clara expansión de la cobertura geográfica de los tratados administrados por la Organización, como surge de la exposición anterior respecto de la adhesión que manifiesta América Latina como región. Igualmente, este es un período de alta creatividad, sobre todo con el establecimiento de nuevos tratados internacionales relacionados con la cooperación y facilitación de registros internacionales. El caso más notable es la suscripción del Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT), firmado en Washington en 1970, al que Chile adhiere solo en la primera década del 2000, pero en el que pasará a tener un rol clave a nivel regional y mundial. El acordar tratados que facilitan el registro es todavía un asunto clave, pues el sistema sigue estando fuertemente basado en el principio de la territorialidad, es decir, que los titulares de marcas, patentes, diseños industriales y denominaciones de origen, solo tienen protección en aquellos países donde hayan solicitado y obtenido el registro.

### **TERCERA ETAPA: INCORPORACIÓN DEL COMERCIO AL SISTEMA INTERNACIONAL DE PI**

Un momento importante del quehacer multilateral fue el lanzamiento, en 1986 –en Punta del Este–, de la Ronda Uruguay, que culmina, después de siete años y medio de negociaciones, con la creación de la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC). La PI fue un tema tímidamente mencionado en la Declaración de Punta del Este,

debido a diferencias importantes entre países industrializados y países en desarrollo. Estas negociaciones comerciales se llevan a cabo paralelamente con esfuerzos en la OMPI –bajo el liderazgo de los países en desarrollo– de revisar el Convenio de París y de consolidar un tratado complementario a este, promovido por su Director General. Igualmente, la Ronda Uruguay coincide con los frustrados esfuerzos en UNCTAD de elaborar un código de conducta sobre la transferencia de tecnología.

La Ronda Uruguay fue un momento trascendental en la evolución del comercio internacional y un instante particular en la evolución del sistema internacional de PI, al incorporarla como uno de los tres pilares del comercio, junto a las mercancías y servicios. Esto marca un antes y un después en la evolución del sistema.

La posición de los países en desarrollo en las negociaciones de la futura OMC era generalmente defensiva, avanzando el argumento de que la PI era tema de la exclusiva competencia de OMPI, el órgano especializado de Naciones Unidas. Se aceptaba, eso sí, la idea que un nuevo organismo comercial podría considerar los aspectos relacionados únicamente con el comercio ilegítimo, vinculado a piratería en la esfera del derecho de autor y de falsificación de mercancías vinculadas a las marcas.

El resultado de la Ronda Uruguay, sin embargo, consolidado en el Tratado de Marrakech de 1993, incluye finalmente un tratamiento extenso de la PI, plasmado en el Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPS, por sus siglas en inglés), consagrando, entre otros, potentes estándares mínimos de protección y observancia de los derechos de PI, junto a la aplicación de los principios de trato nacional y de la nación más favorecida. El ADPIC no solo incorpora en el Acuerdo los Convenios de París y Berna, haciendo suyas todas las disposiciones sustantivas de ambos tratados, sino que llena muchos espacios de política que esos convenios dejaban a la consideración de sus países miembros. El ADPIC viene a regular el qué, el cómo, a quién y hasta cuándo se protegen todos los tipos de PI conocidos hasta entonces, estos son: los derechos de autor, las marcas de comercio, las indicaciones geográficas, las patentes de invención, los diseños industriales,

los secretos comerciales y ciertos aspectos de la competencia desleal, incluyendo la protección de la información no divulgada.

Además, por primera vez, se incorporan en un tratado fuertes aspectos de observancia, es decir, cómo se hacen efectivos los derechos de PI mediante sanciones administrativas, civiles, penales y medidas en frontera. La PI pasa a ser parte integrante del sistema de solución de diferencias de la OMC. Por lo tanto, si un país incumple las disposiciones del Acuerdo, puede ser sujeto de sanciones, consistentes en la suspensión de beneficios no solo en el ámbito de la PI, sino que también de acceso a bienes y servicios. En resumen, por diversas razones, el ADPIC pasa a ser el tratado sobre PI más importante suscrito a ese entonces y se mantiene como tal al día de hoy.

Las dudas y reservas que los países en desarrollo tenían durante la negociación, fueron superadas en el paquete global de compromisos comerciales asumidos en mercancías, servicios y PI. Consecuentemente, las aspiraciones originales de los países en desarrollo de respetar la competencia de la OMPI en estas materias, no dieron frutos.

En el debate sobre el papel de la PI en el sistema comercial y el aparente conflicto de competencias con la nueva OMC, Chile tuvo un papel más bien secundario. Los intereses de nuestro país en la Ronda Uruguay, reflejando el proceso de liberación comercial que experimentábamos en esa época, estaban focalizados en temas más tradicionales del comercio, como la apertura de mercados y la liberalización en servicios. Por lo tanto, Chile no jugó un papel particularmente relevante en las negociaciones alrededor del tema. Sin embargo, a fines de la década de los '80 se vislumbra mayor activismo. En las negociaciones sobre el futuro ADPIC, cabe destacar una comunicación del 10 de mayo 1990, donde Chile expresa su convicción, alineándose a otros países en desarrollo. En esa comunicación, se expresa que, respecto de las negociaciones sobre el ADPIC, en materia de estándares de protección de la PI, la intención de Chile es que ella, en ningún caso, debiera ser incorporada a la estructura del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y que, en caso de ser adoptado un acuerdo sobre



la materia, este debiera ser administrado por la OMPI u otra organización distinta al GATT<sup>3</sup>.

Coincidente con la citada comunicación de Chile, el país junto a otros 11 países en desarrollo (Argentina, Brasil, China, Colombia, Cuba, Egipto, India, Nigeria, Perú, Tanzania y Uruguay), reafirma su posición sobre el posible contenido de un acuerdo sobre PI y comercio, en las negociaciones en curso en la Ronda Uruguay. El comunicado de los doce países incluía dos partes. La primera contenía propuestas sobre objetivos; disposiciones sobre mercancías falsificadas y pirateadas; garantías contra la creación de obstáculos comerciales en la aplicación de tales disposiciones; el no recurso a medidas unilaterales por los Estados, y el control de medidas anticompetitivas o distorsionadoras del comercio. Esta primera parte concluía con medidas en frontera, en relación a mercaderías falsificadas o pirateadas.

La segunda parte del documento tenía por propósito sentar las bases de los estándares relativos a la disponibilidad, ámbito de aplicación y uso de los derechos de PI. Esta parte incorporaba varios capítulos relativos a objetivos y principios; patentes, marcas y diseños industriales, incluyendo el principio de trato nacional pero no de la nación más favorecida; protección de indicaciones geográficas; derechos de autor y conexos; circuitos integrados; recursos en el caso de no cumplimiento de las obligaciones. Incluía un capítulo sobre prácticas abusivas o anticompetitivas y otro sobre observancia. El documento concluía con una reiteración de la posición asumida por Chile en el comunicado del 10 de mayo, respecto de la implementación de tales principios en una “organización internacional relevante, que considere el carácter interdisciplinario de las materias”<sup>4</sup>

Resulta interesante destacar que en el documento de los 12 ya se reconocía el principio de no discriminación en la disponibilidad de las patentes, como forma de proteger invenciones en todos los campos de

---

3 Ver MTN.GNG/NG11/W/72 del 14 de mayo de 1990, disponible en <http://sul-derivatives.stanford.edu/derivative?CSNID=92100146&mediaType=application/pdf>, GATT Digital Library: 1947-1994, Stanford University.

4 Ver comunicación de Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Cuba, Egipto, India, Nigeria, Perú, Tanzania y Uruguay, MTN.GNG/NG11/W/71, 14 de mayo. Disponible en <http://sul-derivatives.stanford.edu/derivative?CSNID=92100147&mediaType=application/pdf>

la tecnología<sup>5</sup> que, al momento de la presentación del documento, Chile no lo contemplaba en su legislación interna hasta la citada reforma de 1991 de la Ley de Propiedad Industrial.

Chile habría mantenido una posición similar a la expuesta en las comunicaciones aludidas, en la representación de Chile en las negociaciones paralelas que tenían lugar en OMPI, con ocasión de la iniciativa de su Director General (junio de 1983), para la preparación de un nuevo tratado sobre el Derecho de Patentes relativo, particularmente, a los efectos legales de la comunicación al público de una invención por el inventor, en una fecha anterior a la presentación de una solicitud. Rápidamente, el Comité de Expertos encargado de tratar el tema constató que no era posible considerar este aspecto sin abarcar otras cuestiones relacionadas. Sobre la base de este proceso gradual de expandir su ámbito de aplicación, la propuesta de tratado sobre el Derecho de Patentes incluyó una serie de materias que eran percibidas de manera diferente en el derecho interno de los países miembros y sobre las cuales los países diferían en el grado de armonización que deseaban alcanzar.

Los trabajos sobre el tratado complementario derivaron en una conferencia diplomática convocada en la Haya, entre el 9 y 21 de junio de 1991<sup>6</sup>. Las posiciones de los países desarrollados y en desarrollo eran totalmente divergentes, contribuyendo al fracaso de las discusiones. Sin embargo, varias cuestiones discutidas en este proceso fueron finalmente incorporadas en el texto de los ADPIC.

Obviamente, la negociación de un nuevo tratado complementario al Convenio de París en materia de patentes se contradecía con las aspiraciones de muchos países en desarrollo durante el proceso de revisión de dicho Convenio, iniciada a principios de la década de los '80. Las discusiones de un tal tratado complementario coincidieron igualmente con las negociaciones de la Ronda de Uruguay y se frustraron, en gran medida, por el impulso que adquirieron estas últimas.

---

5 Ver Artículo 4 de la Parte 2 del documento citado en nota anterior.

6 Ver OMPI, "Records of the Diplomatic Conference for the Conclusion of a Treaty Supplementing the Paris Convention as Patents are Concerned". Volume I: First Part of Diplomatic Conference. The Hague, 1991.

De lo anterior se desprende que Chile habría mantenido una posición coherente desde el lanzamiento de la Ronda Uruguay, consecuente con la posición de la mayoría de países en desarrollo de mantener fuera del GATT las cuestiones relativas a estándares sobre protección, los que debían mantenerse en el marco de la OMPI, como fueron los intentos del Director General de la organización, al lanzar el proceso de negociación sobre un tratado complementario al Convenio de París. Esta posición se hizo más visible a finales de la negociación de la Ronda Uruguay y en los primeros años de la década de los '90, como lo testimonian los documentos analizados anteriormente.

Si uno compara lo anterior con la nueva institucionalidad que surge a principios de los 2000, ya en el pleno retorno de la democracia, ha emergido en décadas recientes una mejor institucionalidad en el país y una política de Estado más coherente. Con anterioridad había mucho voluntarismo de parte de los expertos llamados a asesorar a la Cancillería en estas materias. Ello puede explicarse por diversas razones, pero las principales en la falta de capacidades técnicas en las instituciones que manejaban los temas de la PI. En general, en ese período existía un claro divorcio entre el quehacer multilateral chileno y las instituciones encargadas de administrar la PI. Recién en el año 2004 se crea la Unidad de Propiedad Intelectual en la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon), la que dos años después se transformaría en el actual Departamento de Propiedad Intelectual (DEPI).

Tempranamente, después de la entrada en vigencia del ADPIC, los grandes polos del comercio mundial buscaron profundizar los logros alcanzados en la Ronda Uruguay, a través de la promoción de tratados comerciales preferenciales o de libre comercio de naturaleza bilateral o plurilateral. Siguiendo el esquema de los resultados de la Ronda Uruguay, estos nuevos acuerdos comerciales no se limitan a cuestiones tradicionales del comercio, sino que incluyen, entre otros, sendos capítulos sobre PI. Estos acuerdos, usando como fuente el Acuerdo sobre los ADPIC, profundizan temas tratados con cierta ambigüedad en la OMC, particularmente en aspectos de observancia, los derechos de autor en el ambiente digital y temas vinculados con la protección de productos regulados (productos farmacéuticos y químicos agrícolas).

Chile ha tenido un papel central en la negociación de estos acuerdos comerciales con socios importantes, tales como la Unión Europea, EFTA y los Estados Unidos, pero igualmente con Australia, China, Corea del Sur, India y Japón<sup>7</sup>. En la mayoría de ellos se incluyen capítulos especiales sobre la PI. Sin lugar a dudas que el tratado comercial más ambicioso y con mayor impacto en cuestiones de PI fue aquel negociado con Estados Unidos.

Con la negociación de estos acuerdos, Chile por primera vez comienza a tomar posiciones activas, principalmente encaminadas a contrarrestar las propuestas de sus contrapartes desarrolladas, que iban mucho más allá del ADPIC. De esta forma, el equilibrio que debe existir entre los intereses de los titulares de PI y el público en general, comienza a ser un tema que cruza los intereses de Chile, tanto a nivel internacional como en lo interno. Esto lo llevará a plantear posiciones y propuestas muy progresistas, en foros internacionales como OMPI, y a ponerlas en práctica a nivel doméstico.

El Acuerdo Transpacífico (TPP) es la última manifestación de este proceso, que en el caso de la PI representa lo más ambicioso que se ha negociado sobre la materia, incluyendo temas controvertidos como el reforzamiento de la protección de productos regulados, la protección a medicamentos biológicos, la observancia más profunda de derechos que en el ADPIC y un acabado tratamiento de temas relacionados con la esfera digital.

Volviendo a OMPI, después de un período complejo para adecuarse a su nueva situación de órgano especializado de Naciones Unidas en el tema de la PI, el Organismo ahora debía enfrentar una competencia compartida con la OMC. Sin embargo, la OMPI, además de disponer de un cuerpo profesional abundante y dedicación exclusiva al tema, dispone de recursos financieros importantes, que le permiten desplegar fondos de asistencia técnica que rápidamente se pusieron a disposición de la OMC, a efectos de facilitar una cooperación eficiente y facilitar la asistencia técnico-jurídica y cooperación técnica en relación al Acuerdo de los ADPIC<sup>8</sup>.

---

7 Ver Direcon, Acuerdos Comerciales vigentes: <https://www.direcon.gob.cl/acuerdos-comerciales/>

8 Véase el Acuerdo entre OMPI y la OMC de 1995.

Del mismo modo, OMPI pudo concretar, en 1996, la firma de dos tratados internacionales relacionados con aspectos de Internet y el ambiente digital, que no se encuentran cubiertos por el ADPIC.

La relevancia en las discusiones internacionales sobre la PI disminuyó en la OMC, después de un comienzo de gran actividad y discusiones importantes alrededor de la relación PI y acceso a la salud, que derivaron en la Declaración de Doha sobre el Acuerdo de los ADPIC y la Salud Pública de 2001, y posteriormente en la primera y única enmienda hecha a un acuerdo de la OMC, al entrar en vigencia, en 2017, las modificaciones acordadas al régimen de licencias obligatorias establecidas en el Artículo 31 de los ADPIC.

Hoy la OMPI ha recuperado su papel de organismo predominante en el tema. Después de los Acuerdos sobre Internet de 1996, su importancia ha seguido aumentando, particularmente por la ampliación de sus servicios proporcionados, entre otros, por los llamados tratados de registro (Budapest, sobre el depósito de microorganismos; La Haya, sobre diseños industriales; el Arreglo y Protocolo de Madrid sobre marcas, y el Tratado de Cooperación en materia de Patentes, PCT), y sus tratados de clasificación, esto es, la forma en que las oficinas organizan la información sobre ciertos tipos de PI (Niza, Locarno, Viena y Estrasburgo, respectivamente sobre marcas, elementos figurativos de las marcas, diseños y patentes).

Hoy la OMPI administra 26 tratados, incluyendo el Convenio de la OMPI. Considerando que el primero de ellos es de 1883, esto significa que en sus 134 años de historia ha acordado un tratado cada 5,1 años. Esto es una cifra nada despreciable, tomando en cuenta, además, que varios de esos tratados han experimentado revisiones importantes, fruto de intensas negociaciones.

Igualmente, la OMPI ha negociado con éxito, en años recientes y más allá de los Tratados de Internet, el Tratado de Singapur sobre Derecho de Marcas (2006); el Tratado de Beijing sobre Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales (2012), y el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto escrito (2013). En todos ellos, Chile ha sido un activo actor en las negociaciones, particularmente en la génesis del Tratado de Marrakech, el que nació

después de una propuesta de nuestro país para discutir excepciones a los derechos para personas con discapacidad visual, para bibliotecas y archivos, y para fines educacionales, en el Comité Permanente sobre Derechos de Autor. Este tratado, que permite traspasar obras literarias a formatos amigables para ciegos, sin necesidad de pedir autorización ni pagar a los autores, fue un cambio de paradigma, pues por primera vez un tratado no se mira desde el punto de vista de los titulares de derechos, sino desde la perspectiva de los beneficiarios o usuarios.

La Organización también ha tenido éxito en focalizar su atención en temas de Desarrollo, con la adopción, en 2007, de la Agenda para el Desarrollo promovida por algunos países de América Latina y la consiguiente creación del Comité de Desarrollo y Propiedad Intelectual (CDIP), cuya misión es monitorear la implementación de las 45 recomendaciones que incluyó la Agenda. Esta última buscaba introducir la dimensión del desarrollo en todo el quehacer de la OMPI, pues en opinión de los proponentes, a pesar de ser una agencia especializada de Naciones Unidas, no prestaba suficiente atención a tan importante dimensión de la PI.

Chile fue de los pocos países que hizo propuestas concretas a la Agenda. Una de ellas, que finalmente se tradujo en dos de las 45 recomendaciones adoptadas, fue resaltar la importancia del dominio público para la innovación y la creatividad, llamando la atención sobre la necesidad de que la PI tuviera límites claros y no afectara innecesariamente el cuerpo de conocimiento, sino que estuviera siempre a disposición para la creación de uno nuevo. Esto otra vez vino a cambiar los paradigmas establecidos, pues inicialmente muchos países desarrollados se oponían a discutir sobre algo que representaba precisamente lo opuesto a la protección. Hoy, el dominio público es un tema de estudio y ha pasado a estar en el discurso aún de los más conservadores defensores de la PI.

Del mismo modo, un esfuerzo importante se lleva a cabo en el Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore (CIG), que se encuentra mandatado para llevar a cabo negociaciones con el objetivo de alcanzar un acuerdo sobre un texto (o textos) de un instrumento jurídico internacional (o varios), que aseguren la efectiva protección de

los conocimientos tradicionales, las expresiones culturales tradicionales y los recursos genéticos.

Es notorio destacar que en toda esta importante actividad de la OMPI, llevada a cabo después de la entrada en vigencia de los ADPIC, Chile ha jugado un papel central como actor comprometido con estos temas, llevando en varias oportunidades el papel de vocero regional y, en ocasiones, de presidente del Comité Permanente sobre el Derecho de Patentes. En efecto, en 2006, después de años de negociación de un controvertido Tratado Sustantivo en Materia de Patentes (SPLT por sus siglas en inglés), la tensión entre países desarrollados y en desarrollo, sobre la necesidad o no de seguir aumentando los estándares de protección, llegó a un punto tan alto, que el Comité paralizó su labor durante varios años. En 2009 retomó su trabajo y lo hizo bajo la presidencia de del Director Nacional de INAPI, cambiando el enfoque y trabajando en una agenda más equilibrada que se mantiene hasta el día de hoy.

Otro foro importante en el que se han visto temas de PI ha sido la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta organización ha tenido que lidiar con la compleja relación que existe entre el mundo de las patentes de invención, un instrumento clave para la industria farmacéutica innovadora, y el acceso a medicamentos. Un punto culminante de esta relación se dio cuando la Asamblea Mundial de la Salud adoptó, el año 2009, la Estrategia Global y Plan de Acción en Salud Pública, Innovación y PI. La OMS vino a confirmar que la OMS juega un papel estratégico y central en la relación entre estos tres aspectos, tomando en cuenta las competencias de otros organismos. La Estrategia se adoptó después de intensas negociaciones, en las que, en un extremo, estaban Brasil e India y, en el otro, la Unión Europea y Estados Unidos. Sin embargo, el rol moderador, pero influyente, que jugaron Noruega y Chile, fue clave en la conclusión de la negociación.

#### CUARTA ETAPA: LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA INTERNO Y PROYECCIÓN INTERNACIONAL

Si en el pasado existía un claro divorcio entre la actividad multilateral y la realidad nacional, la situación ha cambiado radicalmente en

estas últimas décadas. Ello se refleja en cambios legislativos e institucionales importantes e igualmente en la generación paulatina de una política de Estado sobre estas cuestiones. Lo anterior ha permitido un mejor trabajo de coordinación en las negociaciones que se llevan a cabo con socios comerciales, en los tratados que Chile ha negociado activamente desde el retorno de la democracia. A nivel institucional, tres instancias importantes han sido: la creación, en 2004, de la Unidad de PI (UPI), hoy Departamento de PI (DEPI), de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon); la creación de la Brigada de Delitos de PI (BRIDEPI), de la Policía de Investigaciones, y lo más significativo, la creación del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI), que comienza sus operaciones en enero de 2009. Estas instancias han permitido un trabajo de equipo y de coordinación de políticas internacionales, que han influido en las posiciones que Chile formula en los foros multilaterales.

La inclusión, a partir de 2005, de un experto nacional con particular dedicación a PI en los trabajos de la Misión de Chile ante la OMC, OMPI y UNCTAD<sup>9</sup>, ha sido un factor determinante para coordinar y mantener una posición de Estado en las negociaciones y debates multilaterales. Esta función tuvo un importante precedente en el trabajo de Sergio Escudero Cáceres, quien a fines de los años '90 y principios de los 2000, abrió el camino, siendo un activo representante de Chile en temas de PI tanto en OMPI como en la OMC. Después de su trabajo en la Misión de Chile, Escudero fue, por muchos años, funcionario de OMPI, principalmente en funciones jurídicas y legislativas<sup>10</sup>.

La creación de una Unidad de PI en la Direcon fue la respuesta a un momento en que Chile negociaba, simultáneamente, tratados de libre comercio con EE.UU., la UE, EFTA y Corea, todos ellos con importantes capítulos de PI. Posteriormente, en 2006, la abogada Carolina Belmar Gamboa<sup>11</sup> jugó un papel importante en la transformación de la

---

9 En la Misión ante la OMC, OMPI y UNCTAD, la PI fue cobrando creciente importancia en las gestiones de los embajadores Carmen Luz Guarda, Alejandro Jara, Mario Matus y Héctor Casanueva.

10 Escudero encabeza desde 2010, el área de política legislativa e internacional de INAPI.

11 Belmar fue luego Subdirectora de Marcas e Indicaciones Geográficas de INAPI, desde el año 2009 a 2018.



Unidad a un Departamento, el que pasó a contar con mayor personal dedicado al tema y a coordinar un comité técnico interministerial para aspectos internacionales.

En materia legislativa doméstica, el quehacer multilateral, bilateral y plurilateral, ha tenido un impacto decisivo en la modernización de los regímenes jurídicos relacionados con la PI.

En el campo del derecho de autor, desde 1992 ha habido un esfuerzo sostenido de adecuar la legislación nacional a los nuevos compromisos internacionales asumidos por Chile desde los ADPIC, pasando por los tratados comerciales suscritos recientemente, en particular con los Estados Unidos. El último cambio de relevancia en las discusiones en OMPI sobre excepciones y limitaciones, fue la reforma de 2010 que actualizó la Ley de Derecho de Autor, incorporando un catálogo de excepciones y limitaciones, que reflejan el debate internacional sobre la materia, poniendo a Chile entre los países de América Latina que más cabalmente han incorporado legítimas excepciones y limitaciones, lo que ubica a nuestro país al nivel de legislaciones de los países más avanzados y modelos en estas materias.

Respecto de la Propiedad Industrial (p.ej., patentes, marcas y diseños), desde 1991 en adelante se han introducido cambios importantes en el régimen chileno, actualizando el Decreto Ley de 1931, que rigió el sistema por 60 años. Estos cambios reflejan las tendencias internacionales y las lecciones que se extraen del debate internacional.

La Ley de 1991 racionaliza y sistematiza la regulación de los distintos elementos de la propiedad industrial. La nueva ley reemplazó a la de 1931 y cambió el sistema objetivo de patentabilidad, en el que se enumeraba todo aquello que podía o no ser patentable, por uno subjetivo que permitía proteger todo aquello que reuniera los tradicionales requisitos de patentabilidad (novedad, altura inventiva y aplicación industrial), con las excepciones comunes que se encuentran en el derecho comparado (licencias obligatorias), anticipando las transformaciones que surgían en el curso de las negociaciones de la Ronda Uruguay. La ley fue la primera en América Latina que permitió la protección de los medicamentos en calidad de productos y no solo vía los procesos, como lo autorizaba la legislación del '31.

La Ley de 1991 experimentó nuevas modificaciones, destinadas a modernizar el sistema y, principalmente, a adecuarlo con mayor precisión a las exigencias del Acuerdo sobre los ADPIC y a los compromisos asumidos por Chile en los tratados de libre comercio, especialmente con Estados Unidos. El texto refundido de la Ley 19.039 de 2006 y actualizado por leyes posteriores, incluye modificaciones introducidas para responder a los diferentes compromisos internacionales asumidos por Chile. La normativa, incluyendo todas sus modificaciones, cubre los variados aspectos de la PI. Igualmente, en línea con los ADPIC, excluye de la patentabilidad ciertas invenciones, tales como los meros descubrimientos, teorías científicas, los métodos matemáticos y las plantas y animales. Asimismo, define los términos y la duración de la exclusividad que la patente confiere a su titular, esto es, 20 años desde la solicitud.

La Ley de 1991 establece, igualmente, ciertas excepciones a los derechos exclusivos, incluyendo, por ejemplo, el uso legítimo de productos que se hayan introducido legalmente en el comercio de cualquier país a través del titular del derecho o por un tercero. Reconoce, en consecuencia, el llamado agotamiento internacional de derechos. En esta misma línea de excepciones, se reconoce como legítima la llamada excepción regulatoria o *Bolar*, por la cual la patente no confiere el derecho de impedir que terceros importen, exporten, fabriquen o produzcan la materia protegida, con el objeto de asegurar el registro o autorización sanitaria. Amplía los fundamentos para conceder licencias obligatorias, autorizando la concesión de licencias por razones de salud pública, seguridad nacional, uso público no comercial o cuando la licencia tenga por objeto la explotación de una patente posterior, que no pudiera ser explotada sin infringir una patente anterior (patentes dependientes).

Todo ello en consonancia con los debates a nivel internacional de estas materias, en los cuales Chile ha sido un actor importante e influyente.

Con el deseo de seguir la línea de modernización y recoger las mejoras prácticas del derecho comparado, hoy se encuentra en el Congreso Nacional un proyecto de revisión de la legislación vigente. Esto configura una relación estrecha y de vasos comunicantes, entre

la ley nacional y los desarrollos y discusiones que tienen lugar en el sistema multilateral.

Pero así como la creación del Acuerdo sobre los ADPIC vino a significar el mayor cambio a nivel internacional del último tiempo, la creación del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INAPI) ha sido definitivamente el hito más importante a nivel doméstico. La Ley 20.254 de 2008 lo creó, señalando que su misión es “la administración y atención de los servicios de la propiedad industrial en Chile. Le corresponde, asimismo, promover la protección que brinda la propiedad industrial y difundir el acervo tecnológico y la información de que dispone”.

INAPI se creó como una institución moderna, que fuera de cumplir su papel técnico, de administrar los distintos aspectos de la propiedad industrial, se ha constituido en una institución modelo a nivel internacional, precisamente por hacer el puente entre los desarrollos de la PI a nivel internacional y la realidad nacional. A las labores tradicionales de registro y tribunal que cumplía su predecesor, el Departamento de Propiedad Industrial, se le entregaron funciones innovadoras, como ser el asesor del Presidente de la República en la materia y asumir funciones en transferencia tecnológica y difusión del conocimiento, particularmente de aquel que ha caído en el dominio público. Pero una tercera función importante se refiere, precisamente, a aspectos internacionales, pues su ley lo autoriza a firmar acuerdos de cooperación con otras oficinas de PI y organismos internacionales como OMPI, y también debe recomendar, a través del Ministerio de Economía, la adhesión y renuncia de tratados internacionales en la materia.

Como una expresión de esta nueva visión del papel de la PI en la sociedad del conocimiento y en la realidad nacional, en corto tiempo la institución pasó a ofrecer el 100% de sus servicios en línea y a recibir, al día de hoy, casi el 90% de las solicitudes de marcas y patentes en línea. Avances como este le llevaron a ser reconocido, en 2016, con el Premio de Excelencia Institucional, como una de las tres mejores agencias de gobierno y, también, en 2017, como una de las 10 oficinas de marcas más modernas del mundo, por la publicación *World Trademark Review*.

En su función de difusión de la propiedad industrial y transferencia de conocimiento, lanzó una plataforma pública (INAPI Proyecta), con

el objetivo de generar oportunidades para emprender, innovar y crear mediante el uso y la gestión de la propiedad industrial, dirigida a Pymes, investigadores y unidades de transferencia tecnológica de universidades, así como a los miembros del poder judicial del país.

Del mismo modo y a instancias de INAPI, el Estado chileno adoptó, en 2016, la Estrategia Nacional de Propiedad Industrial cuyos objetivos son:

- Insertar a la propiedad industrial en la formulación e implementación de políticas públicas.
- Promover y difundir los elementos que componen el sistema de propiedad industrial.
- Promover el respeto por los derechos de propiedad industrial en todos los estamentos de la población.
- Continuar desarrollando un sistema balanceado de derechos y obligaciones.
- Hacer que los beneficios que otorga la propiedad industrial lleguen a innovadores, científicos, universidades, empresas y a los ciudadanos en general.
- Fortalecer el funcionamiento de INAPI.
- Continuar insertando INAPI dentro del contexto internacional.

Uno de los hitos más importantes para Chile en materia internacional fue su adhesión al Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT), en 2009, como fruto de la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Como mencionábamos anteriormente, el PCT es un tratado internacional administrado por la OMPI, que cuenta con 152 Estados miembros. Es un sistema de “presentación” de solicitudes de patentes, no un sistema de “concesión” de patentes,

y se considera que marcó el progreso más notable realizado en la cooperación internacional, en el campo de las patentes de invención, desde la adopción del Convenio de París, en 1883. De hecho, se trata esencialmente de un tratado destinado a racionalizar y a poner bajo el signo de la cooperación, la presentación de solicitudes de patentes, la búsqueda y el examen, así como la divulgación de la información técnica contenida en las solicitudes. Este tratado facilitó la internacionalización de las patentes de chilenos y, a su vez, el ingreso a Chile de patentes de extranjeros.

Pero además de la adhesión de Chile al PCT, el año 2012 INAPI fue reconocido por la comunidad internacional como una Autoridad Internacional de Búsqueda y Examen Preliminar (ISA/IPEA), situando a la chilena como una de las 20 oficinas de patentes más importantes del mundo, junto a Australia, Austria, Brasil, Canadá, China, Corea, Egipto, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, India, el Instituto Nórdico de Patentes, Israel, Japón, la Oficina Europea de Patentes (EPO), Rusia, Suecia y Ucrania.

Las ISA/IPEA son las oficinas encargadas de hacer los primeros exámenes de patentabilidad de todas las solicitudes de patentes que entran al sistema internacional a través del PCT y para ser aprobadas como tales, deben cumplir estrictos requisitos, como contar con un mínimo de 100 examinadores en todas las áreas de la técnica, manejar bases de datos de información tecnológica y también sistemas de control de calidad. Es así como INAPI empezó, primero, a prestar servicios para los países latinoamericanos miembros del PCT y a recibir solicitudes desde México, Colombia, Perú, Ecuador y El Salvador, y en enero de 2018 empezó a funcionar también en inglés, ofreciendo sus servicios a los países del Caribe anglófono.

La designación de Chile como entidad ISA/IPEA fue una nueva demostración de la sinergia existente entre el sistema multilateral y la plena incorporación de Chile al sistema internacional de la PI, llevando al Director Nacional de INAPI, a presidir el Grupo de Trabajo del PCT durante dos períodos, entre el 2016 y el 2018.

Recogiendo las experiencias internacionales y la participación activa de sus ejecutivos en los debates internacionales, INAPI ha sido un actor principal en la cooperación regional, no solo prestando cooperación

a prácticamente todos los países latinoamericanos, sino también por intermedio de PROSUR, foro que incluye a 13 países de la región.

PROSUR, compuesto por las oficinas de PI de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, se creó oficialmente mediante el Acuerdo de Santiago, firmado el año 2012, y constituye la instancia más amplia y avanzada de integración de la región latinoamericana.

## CONCLUSIONES

No hay duda que en los últimos años Chile ha recorrido pasos importantes en PI a nivel multilateral y doméstico. Hemos pasado de ser un país prácticamente inexistente en los albores del sistema internacional, a ser en la actualidad una nación activa e influyente.

Chile ha tenido la virtud de pasar, en muy corto tiempo, a desarrollar todos los planos de un sistema de PI, que hoy lo llevan a estar inserto en el mundo. Desde la activa participación en tratados bilaterales, pasando por ser un fuerte promotor de mayor integración latinoamericana mediante cooperación sur-sur y el foro PROSUR, avanzando en importantes temas y presidiendo instancias en negociaciones multilaterales, hasta contar con una robusta institucionalidad a nivel nacional, con una oficina de marcas y patentes de clase mundial.

Asimismo, Chile ha pasado de tener un sistema nacional de PI fuertemente influenciado por tratados bilaterales y multilaterales, donde se limitaba principalmente a adoptar lo que la media de países hacía, a crear sus propias políticas y, más bien, influir en lo regional y multilateral.

Pero más allá de una buena institucionalidad y recursos calificados, lo que ha caracterizado a nuestro país en los últimos años ha sido una consistente política de equilibrio, en la que siempre se ha buscado balancear los intereses de los titulares de PI con los de los usuarios. La relación forjada tempranamente con la sociedad civil ha sido un factor clave en la inclusión del equilibrio como principio rector del sistema, así como también lo ha sido el hecho que una buena parte de la plana

mayor de INAPI proviene, precisamente, del ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular de Direcon, y ocupó posiciones importantes o se relacionó principalmente con las negociaciones de tratados de libre comercio y la diplomacia multilateral de Ginebra (OMPI, OMC y OMS). Esto ha llevado a que en todo el quehacer de INAPI, incluido lo internacional, el interés público, expresado en los aspectos económicos y sociales de la PI y muchas veces descuidado en el sistema, sea tanto o más importante que el interés privado.

# ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA

*Milenko Skoknic T.\**

*Sergio Toro M.\*\**

## INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene por objeto relatar el proceso a través del cual Chile fue elegido, por un año (período septiembre 2007 - septiembre 2008) para presidir la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Esta es la institución multilateral más relevante en Viena y su Junta de Gobernadores (JG), también conocida en inglés como “*Board*” o “*Council*”, es su máxima instancia política y directiva.

La Presidencia de Chile de la JG del OIEA, durante el período señalado, ha sido la única oportunidad en que nuestro país ha ejercido el nivel de gobernanza política más elevado de dicho organismo. En América Latina y el Caribe, ningún otro país se ha desempeñado en esa posición sin tener producción de energía núcleo-eléctrica<sup>1</sup>. El relato de este proceso es también inédito, pues no ha sido registrado con anterioridad en ninguna otra fuente.

El OIEA es una instancia multilateral relacionada estrechamente con la seguridad nuclear y, por lo mismo, con la paz y seguridad internacional, por tanto está vinculada con los intereses de los actores globales. La Presidencia de Chile en la JG del OIEA es prueba exitosa de que nuestro país puede jugar un rol destacado en este ámbito, aun cuando no es, y tampoco es visto, como “un actor global” en esta materia. Es prueba, además, de que en lo multilateral los pesos específicos de los

---

\* Embajador. Director General de Política Exterior de Chile.

\*\* Consejero del Servicio Exterior de Chile.

1 Solo Argentina, Brasil y México tienen instalaciones de energía nuclear en América Latina.



países se tienden a igualar, dado que hay más espacio para las naciones pequeñas y medianas.

En este artículo se enfatizan dos aspectos que, en opinión de los autores, reflejan un alto valor multilateral. El primero es la forma en que Chile llegó a ser Presidente de la JG del OIEA y el segundo dice relación con el ejercicio propiamente tal de la Presidencia.

La forma en que Chile llegó a ser elegido se vincula con el rol asumido para determinar la fórmula de participación del Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC) en la JG del OIEA. El aumento de Misiones Diplomáticas de nuestra región en Viena, sumado a la mayor visibilidad internacional del OIEA, provocó un aumento del interés por participar activamente en esta instancia<sup>2</sup>. Estos dos factores hicieron compleja la aplicación del mecanismo tradicional de rotación en la JG. El buscar una solución a este problema, fue un desafío que implicó una armonización de intereses y compromisos, en aras de alcanzar un consenso que permitiera una participación equitativa. En esta tarea, Chile jugó un rol relevante que más tarde le valió el amplio reconocimiento de sus pares en el OIEA.

Ayudó en esta secuencia la circunstancia de que, durante el primer semestre de 2006, Chile ejerció la Presidencia del GRULAC y que, entre septiembre de 2006 y septiembre de 2007, ocupó una de las dos Vicepresidencias de la JG. Estas dos experiencias contribuyeron sustancialmente para que el Embajador Milenko Skoknic conociera, de primera mano, la agenda de trabajo y los procedimientos internos. Permitió también generar las confianzas necesarias con los Representantes Permanentes de una amplia gama de Misiones residentes y con las autoridades y burocracia del OIEA.

El segundo aspecto de alto valor multilateral dice relación con el ejercicio propiamente tal de la Presidencia. En efecto, una vez que se confirmó a Chile en la Presidencia de la JG, se inició una estrategia de naturaleza diferente, que requirió disciplina multilateral con actores globales y una combinación de estilo diplomático, buenas maneras,

---

2 La composición original de la JG era de 16 miembros, de los cuales 4 pertenecían al GRULAC. Cambios sucesivos, tanto por el aumento de los miembros en el organismo, entre ellos, varios países GRULAC llevaron a aumentar la composición de la JG a 35 miembros y la participación de la región se incrementó de 4 a 6.

intensas consultas y mucho tacto político, el requerido para trabajar con potencias nucleares y con países que tienen capacidad nuclear. En esta fase se testearon los principios basales de Chile en materia de no proliferación nuclear, ya no como “observador”, sino como actor principal de un órgano esencial en el diseño internacional del ámbito nuclear. En esta fase también se comprobó que el multilateralismo ofrece un marco para la cooperación, que puede ser utilizado en beneficio del desarrollo de los países. La Presidencia de Chile implicó un aumento significativo de la cooperación del OIEA con los organismos públicos nacionales y diseño de políticas públicas en esta área.

Por otra parte, hay que señalar que la Presidencia de Chile tuvo lugar en un contexto internacional de alta preocupación por los temas nucleares, lo que confirmó la importancia y elevó el perfil de ese organismo en la política internacional. La invasión de Iraq en el año 2003, las tensiones permanentes con Corea del Norte, Siria y especialmente con Irán, así como la amenaza terrorista asociada a explosivos nucleares dominaron la agenda de aquella época y demandaron de Chile un esfuerzo adicional para apoyar el funcionamiento del multilateralismo internacional dentro del marco del Estado de derecho vigente, incluyendo la credibilidad y fortalecimiento de las competencias del OIEA en el uso pacífico de la energía atómica.

Junto a lo anterior, el perfil internacional y su contribución a los temas de paz y seguridad, se vieron coronados cuando en el año 2005, la OIEA y su Director General (DG), Mohamed el-Baradei, recibieron el Premio Nobel de la Paz “por sus esfuerzos para prevenir que la energía nuclear sea usada para propósitos militares y asegurar que la energía nuclear para usos pacíficos sea utilizada de la manera más segura posible”.

De esta forma, durante el período en que Chile ejerció la Presidencia de su JG, el OIEA se encontraba en lo más alto de su reputación internacional.

El trabajo realizado confirma que Chile tiene la capacidad, recursos humanos y financieros, para asumir grandes desafíos y de gestionarlos al más alto nivel, sin complejos. Comprueba que, además, entendemos bien el “ciclo multilateral” –a menudo largo y, a veces, tedioso– y la “cultura multilateral”, que requiere una combinación de estudio con detalle y habilidades profesionales, como entendimiento del entorno,

buen relacionamiento con los pares y flexibilidad en las posiciones. Esto nos lleva a la sempiterna reflexión sobre la diplomacia como arte y el multilateralismo como vocación, o viceversa. El presente artículo puede también contribuir en esa cavilación.

## **I.- VIENA COMO SEDE DE ORGANISMOS MULTILATERALES - “EL ESPÍRITU DE VIENA”**

Una vez creada Naciones Unidas, con la entrada en vigencia de la Carta de San Francisco, el 24 de octubre de 1945, la sede central (HQ) quedó fijada en Nueva York a partir de 1952. De manera adicional, se encuentran las filiales en Ginebra, Viena y Nairobi.

Es interesante consignar que en los esquemas multilaterales, Viena es reconocida como un espacio que ha aportado a la construcción del orden internacional. Sin duda que ello está vinculado al reconocimiento de un acervo histórico, fundado en una concertación diplomática que tuvo un momento especial en el Congreso de Viena (1814-1815), la negociación de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961), la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963), la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (1993) y una larga lista de reuniones de alto nivel y trascendencia, que han tenido lugar en dicha ciudad. Esto es lo que se denomina el “espíritu de Viena”: compromisos, negociación y resultados.

Lo anterior, en cuanto a que Chile ha presidido un órgano situado en un lugar cuna de las relaciones internacionales multilaterales, lo que pone de manifiesto la relevancia de dicho acontecimiento y coloca el trabajo de nuestros representantes en el más alto nivel.

## **II. MARCO INTERNACIONAL: USO PACÍFICO Y LA NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR**

### *Aproximación al Sistema Internacional de No Proliferación*

El régimen de no proliferación nuclear se compone de una matriz de tratados internacionales que establecen obligaciones, medidas y

mecanismos diseñados para administrar el riesgo que el uso de material nuclear, para otros fines que no sean pacíficos, puede provocar a la paz y seguridad internacionales.

El acuerdo internacional base en la materia es el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), que entró en vigencia el año 1971 y hoy cuenta con 191 Estados partes. El art. IV del TNP reconoce el derecho al uso de la energía nuclear con fines pacíficos, lo cual es regulado para que se cumpla estrictamente ese mandato. Y, a su vez, norma estrictamente dicho uso. Así, los Estados miembros del TNP, que no poseen armas nucleares y que deseen hacer uso de la energía nuclear con fines pacíficos, tienen la obligación de celebrar acuerdos jurídicamente vinculantes con el OIEA, llamados “Salvaguardias Amplias”. En virtud de estos acuerdos, el OIEA queda facultado para verificar que el material nuclear en posesión del Estado miembro sea efectivamente utilizado para fines pacíficos, descartando dudas sobre posibles desvíos. Lo que se pretende evitar es que dicho material sea destinado a fines militares (armas nucleares u otros dispositivos similares). Para esto, conforme a las Salvaguardias Amplias, el OIEA realiza inspecciones en terreno, instala sellos y cámaras de vigilancia, fotografías satelitales, toma muestras para pruebas, etc. Las salvaguardias, a su vez, pueden ser complementadas por “Protocolos Adicionales”.

Por su parte, el art. XII. C del Estatuto del OIEA señala que la violación de los compromisos de un Estado a sus obligaciones (*non-compliance*) puede generar la suspensión de la cooperación del organismo y su reporte al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General de Naciones Unidas, para que se adopten las medidas que se estimen oportunas.

En este punto y a modo explicativo, hay tres situaciones adicionales que es necesario mencionar: Primero, que hay cinco países poseedores de armas nucleares (China, EE.UU., Francia, Reino Unido y Rusia), que han firmado los llamados “acuerdos de ofrecimiento voluntario” con el OIEA, lo que permite a dicho organismo aplicar salvaguardias al material nuclear presente en las instalaciones “propuestas” por los cinco países antes mencionados. Segundo, hay 3 países que no son miembros del TNP (Israel, India y Pakistán) y que, no obstante, han firmado lo que se llama un “acuerdo de salvaguardias específico de partidas” con el OIEA. Una tercera situación es la referida a Corea

del Norte. Este país ingresó primero a la organización en 1974 y firmó un Acuerdo de Salvaguardias en 1977. Posteriormente, suscribió el TNP en 1985 y en 1992 firmó salvaguardias con el OIEA, basadas en el TNP. Sin embargo, Corea del Norte se retiró del OIEA en 1994 y del TNP en 2003. Al respecto, la posición oficial de este organismo y sus miembros es que la renuncia no afecta la obligatoriedad de las salvaguardias comprometidas en 1977, por lo que el programa nuclear de Corea del Norte sigue estando bajo el sistema de verificación y de *non-compliance* ante el OIEA y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Esta posición justifica que las salvaguardias con Corea del Norte sigan figurando en la agenda de la JG y en el informe anual del Director General.

### *Posición de Chile en materia de no-proliferación*

Chile se ha beneficiado en su desarrollo con la existencia de una paz relativa, exenta de conflictos bélicos mundiales; con una apertura comercial significativa por parte de todos los países, y con una marcada tendencia a la protección de los derechos humanos y a la cooperación al desarrollo.

Estas características han tenido lugar bajo el manto de un multilateralismo estructurado, en base a una amplia red de tratados y organismos internacionales, lo que ha garantizado la participación de todos o de un número elevado de países miembros de la comunidad internacional. Para Chile es importante que los problemas globales tengan respuestas colectivas, que sean adoptadas por el mayor número de países posibles, a través de los organismos y mecanismos establecidos por los Estados miembros de la comunidad internacional.

Los principios generales de nuestra política exterior postulan el pleno respecto del derecho internacional y la solución pacífica de las controversias. En este marco, nuestra posición en materia de Seguridad Internacional y Desarme es una expresión de nuestra política exterior multilateral y postula tres principios específicos:

- a) La Seguridad Colectiva, que presupone la cooperación internacional.

b) La Indivisibilidad de la Seguridad Internacional, en virtud de la cual una amenaza ilegítima o antijurídica a la seguridad de un Estado, es también una amenaza a la seguridad de todos los restantes miembros de la comunidad internacional. Todos los Estados –no importa su tamaño– tienen una cuota de responsabilidad sobre la seguridad de la comunidad internacional en su conjunto.

c) La preeminencia de los intereses de seguridad colectiva por sobre los intereses de seguridad particulares.

Son estos principios y orientaciones los que guiaron y que continúan rigiendo nuestro comportamiento como miembros del OIEA, particularmente durante nuestra presidencia en su Junta de Gobernadores.

### III. EL OIEA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Siguiendo las palabras del Presidente Eisenhower en la Asamblea General de la ONU de 1953, en las que llamó a los países a desarrollar los “Átomos para la Paz”, se propuso la creación de una organización internacional especializada en esta materia. Luego de su negociación, el Estatuto del OIEA fue aprobado por 81 países, en 1956, entrando en vigencia, con 58 ratificaciones, en el año 1957. Hoy tiene 168 miembros.

El mandato del organismo es trabajar con los Estados miembros y demás actores relevantes, para promover el uso pacífico y seguro de las tecnologías nucleares. El OIEA tiene dos oficinas regionales (Toronto y Tokyo), y dos Oficinas de Enlace (Nueva York y Ginebra). Además, administra tres laboratorios especializados en tecnología nuclear, dos en Austria (Viena y Seibersdorf) y uno en Mónaco.

#### *Gobernanza interna*

La administración y gestión interna del organismo se divide de la siguiente forma:

a) **Conferencia General:** Participan todos los miembros del OIEA. Se reúne una vez al año en Viena, generalmente en el mes de septiembre. Es una tradición que durante la Conferencia General se organice también el “Foro Científico”.

b) **Junta de Gobernadores:** Compuesta por 35 miembros, elegidos de acuerdo al principio de distribución geográfica equitativa y también entre aquellos con un mayor adelanto tecnológico en materia nuclear, incluyendo la producción de materiales básicos. Se reúne en Viena al menos cinco veces al año, en forma ordinaria, pudiendo reunirse en forma extraordinaria.

c) **Equipo de Administración o Secretaría:** Está a cargo de un Director General<sup>3</sup>, seis Subdirectores Generales y cuenta con cerca de 2.500 funcionarios.

Al entrar en vigencia el Estatuto del organismo, en 1957, los Estados miembros llegaron a 56, de los cuales 9 provenían de América Latina y el Caribe (GRULAC). A partir de ese año, se produce un crecimiento progresivo, tanto de miembros del OIEA, como de países GRULAC. El siguiente cuadro explica este doble crecimiento:<sup>45</sup>

Año	Nro. de Miembros	Nº de Miembros GRULAC	% del Total
1957	56	9	16
1972	100	18 <sup>4</sup>	18
2000	130	19	14
2017	168 (176)*	24 (27) <sup>5</sup>	15

*\*Siete países aún no han depositado sus instrumentos de ratificación. Ello explica la cifra oficial de miembros de 168.*

3 El Actual Director General es Yukiya Amano, de Japón, quien asumió el 1º de diciembre de 2009, reemplazando al Dr. Mohamed el-Baradei, de Egipto. Los hechos relatados en este artículo acontecieron durante el período del Dr. el-Baradei.

4 Chile ingresó a la OIEA en 1960, junto a Colombia, Ghana y Senegal.

5 Los ingresos de Santa Lucía (2016), San Vicente y las Granadinas (2016) y Granada (2017) están pendientes por falta del depósito del instrumento de ratificación.

### *Sobre la Junta de Gobernadores (JG)*

La JG es el órgano político principal del OEIA. Este se ha consolidado en el tiempo, en la misma medida que la posición del organismo a nivel internacional. La JG examina las tareas corrientes de la organización, recibe las solicitudes de nuevos miembros, aprueba y hace el seguimiento de las salvaguardias, aprueba el presupuesto y el programa de trabajo. De especial relevancia es la participación de la JG en la aprobación y seguimiento de las líneas principales de trabajo del OIEA: Seguridad y Verificación, por una parte, y Cooperación Técnica, por la otra.

Respecto a la composición de este órgano<sup>6</sup>, de acuerdo al Art. VI del Estatuto, hay dos maneras de integrar la JG:

a) **Art. VI.A.1:** La JG saliente designa, por un año, a 11 miembros entre los que posean un mayor adelanto tecnológico en materia de energía nuclear, los que deben provenir de las siguientes 8 regiones del mundo: 1) América del Norte; 2) América Latina; 3) Europa occidental; 4) Europa oriental; 5) África; 6) Oriente Medio y Asia meridional; 7) Sudeste de Asia y el Pacífico, y 8) Lejano Oriente. Sin embargo, desde mediados de los años '70, sin existir modificación estatutaria, la práctica ha sido que la JG nombra a 13 miembros en virtud de este artículo.

b) **Art. VI.A.2 (letras a-c):** La Conferencia General elige un

---

6 Esta fue la formula India propuesta en la negociación del Estatuto: "Without naming the countries concerned, the Indian formula provided that the five Member States 'most advanced in the technology of atomic energy including the production of source materials' would hold quasi permanent seats on the Board. The five were understood to be the USA, USSR, France, the United Kingdom and Canada. Similarly, quasi-permanent seats were to be held by the Member States considered to be the 'most advanced in the technology of atomic energy including the production of source materials' but not located in the same areas as the top five. In 1956, five of the specified regions were not covered by the top five members: Latin America, Africa and the Middle East, South Asia, South East Asia and the Pacific, and the Far East. It was understood that Brazil would hold the seat in Latin America, India in South Asia, South Africa in Africa and the Middle East, Japan in the Far East and Australia in South East Asia and the Pacific". Ver "History Of The International Atomic Energy Agency: The First Forty Years", David Fischer, Publicado por la OIEA, 1997, página 38 y siguientes.



total de 22 miembros, “atendiendo debidamente a la equitativa representación en la Junta en su conjunto”. Estos miembros se renuevan cada dos años. Debido al escalonamiento eleccionario de la primera JG, la renovación anual de esta elección asciende a 11 miembros, de los cuales 2 deben ser miembros del GRULAC.

### *Participación de países GRULAC en la Junta de Gobernadores*

El GRULAC tiene seis asientos en la Junta de Gobernadores del OEIA<sup>7</sup>. De acuerdo a las reglas señaladas precedentemente, un miembro es elegido por la JG saliente (Art.VI.A.1) y cinco son elegidos por la Conferencia General (Art. VI.A.2 letras a-c). Del total de seis miembros, tres se renuevan todos los años. Sin embargo –y este es un aspecto central del presente artículo–, en la práctica se renuevan anualmente solamente dos, ya que Argentina y Brasil, por un acuerdo político intra GRULAC del año 1962, se turnan en la elección del único miembro GRULAC a ser elegido por la JG saliente, en virtud del Art. VI.A.1.

## **IV. ADMINISTRANDO LA MAYOR PRESENCIA E INTERÉS POR PARTE DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

A fines de 2005, el GRULAC endosó las candidaturas de Chile y Bolivia a la JG, para el período que va desde septiembre de 2006 a septiembre de 2008. Con ello se respetaba la práctica de que solo dos países se presentarían a la JG cada año, con el endoso del GRULAC, para luego ser elegidos por la Conferencia General. Este acuerdo significaba que el país saliente no buscaría su reelección inmediata en los siguientes dos años, para así dejar espacio a la participación de otros miembros del GRULAC.

Sin embargo, en junio de 2006, Venezuela presentó su postulación a la JG para el período 2007-2009 (elección en septiembre de 2007), con la nota distintiva de que, a la sazón, ya era miembro de la JG y que su período finalizaba en septiembre de 2006. Al presentar su pos-

<sup>7</sup> Originalmente el GRULAC tenía 4 asientos. A partir de la reforma de 1973, el número se incrementó a 6.

tulación, Venezuela dejaba en claro su intención de estar fuera de la JG por solo un año. Un mes después, México y Ecuador se sumaron al interés de ocupar un asiento en la JG para el mismo período. Ecuador estaba en la misma situación que Venezuela, es decir, era miembro de la JG, terminando su período de dos años en septiembre de 2006, por lo que tampoco deseaba esperar un receso de al menos dos años antes de volver a postularse.

Tanto Venezuela como Ecuador argumentaron que el acuerdo del 2004 expiraba en septiembre de 2006, por lo que no existían compromisos a partir de la elección de 2007.

A lo anterior se sumó el interés de Uruguay, Cuba y Colombia para ocupar un asiento en la JG para el período septiembre 2008 - septiembre 2010, en circunstancias de que los cupos efectivos de renovación anual pertenecientes al GRULAC continuaban siendo solo dos. Es importante destacar que este interés se había manifestado con dos años de anticipación, lo que deja en evidencia la importancia creciente del OIEA y de su principal órgano de gobernanza, la JG.

### *Iniciativa del GRULAC: Grupo Ad-Hoc y Facilitador*

Tomando nota del progresivo interés por participar en la JG por parte de los miembros del GRULAC y de la necesidad de administrar estas expectativas de acuerdo al número real de renovaciones anuales, Paraguay en su calidad de Presidente del GRULAC durante el segundo semestre de 2006, propuso la creación de un “Grupo *Ad-Hoc*”, a cargo de un facilitador, “con el exclusivo propósito de ir estableciendo los mecanismos que conduzcan a un acuerdo en las candidaturas y un calendario de la mismas por los próximos 2-3 años, o más, si ello es posible”<sup>8</sup>. El Embajador de Paraguay propuso, además, que el facilitador fuera el Representante de Chile, Embajador Milenko Skoknic. Ambas propuestas fueron sometidas al Plenario del GRULAC del 7 de noviembre de 2006, donde cuyos embajadores expresaron su conformidad respecto del problema, el procedimiento de solución y la persona del facilitador.

---

<sup>8</sup> Así informó la Misión de Chile en Viena, mediante un mensaje de principios de noviembre de 2006.

El Embajador Skoknic informó a Santiago sobre esta iniciativa, comentando: “luego de conversar sobre la materia con la mayoría de los Embajadores GRULAC y el interés demostrado en que nuestro país pueda seguir ejerciendo el rol articulador que mantiene en las negociaciones multilaterales, estimo relevante asumir este cargo y poder colaborar en la búsqueda de ciertos parámetros que conduzcan a una solución y a un calendario de postulaciones endosado por la región, preservando también en ello nuestros propios intereses para futuros períodos”<sup>9</sup>. Las autoridades del Ministerio concordaron con estos razonamientos y respaldaron al Embajador Skoknic en sus nuevas funciones como “facilitador” del GRULAC en esta materia tan sensible.

En principio, el mandato otorgado al facilitador era consultar con todos los miembros del GRULAC sobre la rotación para ocupar las dos vacantes anuales que pertenecían al grupo regional en la JG y buscar criterios o parámetros comunes aplicables en la materia, que fueran aceptados por todos.

### *Demarche de Argentina y Brasil. Re-confirmación de los Objetivos*

A pocos días de confirmarse, por parte del GRULAC, la búsqueda de una solución al tema del endoso regional para ocupar cargos en la JG, mediante la modalidad antes indicada, desde Santiago se informó a la Misión de Chile ante la ONU, en Viena, que los embajadores de Argentina y Brasil en Chile, habían transmitido su preocupación por los acuerdos adoptados en el GRULAC-Viena, respecto de “modificar” la forma en que se ocuparían las vacantes disponibles para nuestra región en la JG.

La preocupación de ambos países era que su rotación anual, ejercida conforme al Art.VI.A.1 del Estatuto y confirmada como práctica, desde el año 1962, por los países del GRULAC, se viera lesionada. Es importante señalar que México, desde hace años, argumenta que su producción de energía núcleo-eléctrica se ha elevado sustancialmente desde su ingreso al OIEA y que hoy posee una producción similar a la de Argentina y Brasil. Además, señala que sus contribuciones totales al OIEA se han incrementado en paralelo y que hoy su aporte es de los

<sup>9</sup> Mismo mensaje de principios de noviembre de 2006.

mayores en América Latina. Por estas razones, México ha solicitado una participación más regular en la JG del OEIA, en virtud del art.VI.A.1<sup>10</sup>.

En respuesta a la consulta de Santiago, la Misión señaló que en el plenario del GRULAC del 7 de noviembre de 2006, se había confirmado por unanimidad la modalidad y el encargo al Embajador Skoknic como facilitador. Esta unanimidad incluía a los embajadores de Argentina y Brasil ante el OIEA.

Atendiendo esta *demarche* en Santiago, el Embajador Skoknic se reunió en Viena con sus pares de Argentina y Brasil y les reiteró que la revisión de la práctica y compromiso de 1962 no estaban comprendidos dentro del mandato y funciones de facilitador.

En el origen de este “mal entendido” se pueden avizorar dos razones igualmente diplomáticas. Una es que Argentina y Brasil quisieron confirmar, al más alto nivel posible y ante las autoridades de Chile, que su posición (rotación binaria) estaba a resguardo de cualquier revisión sobre la participación de países GRULAC en la JG. La otra es que, eventualmente, ambos países pudieron haber recordado que durante los años ‘90, México promovió en el GRULAC una discusión más profunda sobre la participación de los países de nuestra región en la JG. Propuso, concretamente, evaluar qué otros países GRULAC podrían reunir los requisitos del Art. VI.A.1 (países con mayor adelanto de tecnologías en energía atómica, incluyendo la producción de materiales básicos). Ello sí contemplaba una revisión del acuerdo y práctica de 1962.

Tomando nota de lo anterior, el Embajador Skoknic también se reunió con la Embajadora de México en Viena, Patricia Espinosa, quien sería más tarde Canciller de su país (2006-2012), y clarificó que su mandato no incluía la revisión del acuerdo de 1962, ni tampoco la calidad de otros países para ser elegibles a la JG en virtud del Art. VI.A.1. La Embajadora azteca señaló que no existiría por parte de su país un “cuestionamiento al ejercicio actual” –con lo cual dio a enten-

---

10 En 2016, las contribuciones totales de los tres países de América Latina con producción núcleo-eléctrica al presupuesto del OIEA fue la siguiente: Argentina US\$ 1.6 millones; Brasil US\$ 9.1 millones, y México US\$ 6.9 millones. En cuanto a la producción núcleo-eléctrica, en 2016 fue la siguiente: Brasil 1.884 MW (2.2% del total); Argentina 1.632 (5.5% del total), y México 1.552 MW (6.2% del total). Ver Informe OEIA 2016, página 128.

der que apoyaba el proceso del facilitador y sus objetivos–, aunque no descartaba otras instancias para abrir la discusión a otras áreas.

Realizadas estas gestiones de clarificación del objetivo del mandato otorgado por el GRULAC, se allanó el camino para continuar con las funciones de facilitador.

### *Proceso de Consultas*

El proceso de consultas realizado con cada uno de los Jefes de Misión fue muy intenso. Los aspectos centrales de estas consultas fueron los siguientes:

- Confirmar el objetivo del mandato del facilitador.
- Definir los aspectos procesales y modalidades de la facilitación.
- Identificar los puntos en que el GRULAC podría adoptar una decisión inmediata o en el corto o mediano plazo.
- Posibles criterios o parámetros a aplicar en la elección de candidatos a la JG.

Estas consultas dieron lugar a la discusión de aspectos relevantes para la ejecución del mandato, entre ellas:

- a) La consideración de aspectos estatutarios, reglamentarios, acuerdos políticos y prácticas en materia de candidaturas. Este aspecto combinaba el “Estado de Derecho” interno del OEIA con las prácticas y compromisos políticos existentes, como era el acuerdo devenido en práctica del año 1962.
- b) El lapso de tiempo para aplicar cualquier nuevo acuerdo, ya que no había unanimidad sobre fijar un “reglamento” intra GRULAC para estos efectos, sino más bien compromisos de mediano plazo que más tarde pudieran ser revisados.

- c) Ámbito de aplicación del posible acuerdo, es decir, si el compromiso a alcanzar se extendería a otros órganos o instancias en la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (UNOV), como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT), la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL), etc.
- d) La necesidad de que cada país se abstuviera de presentarse a la JG por un plazo a determinar, a fin de colaborar con la rotación en dicho organismo.
- e) Relevancia de que el país postulante “tenga derecho a voto” en la JG, es decir, que haya pagado sus cuotas en el OIEA.
- f) Contribución o aportes del país postulante al desarrollo tecnológico o la cooperación técnica en el marco del OIEA.
- g) Importancia que existan instancias de negociación bilateral directa entre los postulantes.

Luego de las primeras consultas, el facilitador entregó un completo informe a la reunión plenaria del GRULAC, celebrada el 6 de diciembre de 2006, la cual contó con la presencia de todos los Embajadores titulares<sup>11</sup>.

En dicha ocasión, y luego de la cuenta del facilitador, el Plenario llegó a las siguientes conclusiones:

**A) Objetivo:** Hubo amplio consenso en cuanto a que la finalidad del mandato otorgado era consultar a todos los miembros GRULAC y sugerir la adopción de criterios o parámetros comunes, para una mejor decisión sobre los

---

11 En dicha ocasión se entregaron dos documentos: a) Doc Fac1: Que resumía algunos puntos procesales y de contenido a ser decididos por GRULAC y b) Doc Fac2: Que contemplaba la participación histórica de los países del GRULAC en la JG, como también un resumen del origen y características principales del acuerdo de 1962, que permitió a Argentina y Brasil rotar anualmente su participación en la JG, en virtud del Art.VI.A.1.

países que quisieran postular a la JG.

**B) Criterios comunes para definir una candidatura:**

- *Marco del encargo:* Se deben considerar los Estatutos y Reglamentos del OEIA, como también los acuerdos políticos, sin intentar modificar ni unos ni otros.
- *Período aplicable:* El posible acuerdo se aplicaría, al menos, a las candidaturas para las vacantes 2007 y 2008.
- *Ámbito de aplicación:* El consenso era arribar a un acuerdo en el GRULAC-Viena y solo respecto de las vacantes al OEIA. Se determinó que los órganos de gobernanza de ONUDI o de la Comisión de Estupefacientes, por ejemplo, no tenían la misma relevancia del OEIA.
- *Tiempo mínimo de receso:* El consenso giró en torno a los dos años de receso antes de volver a postularse a la JG, a ser aplicados de inmediato. Si un país insistía en acogerse a solo un año de receso, debía esperar tres para postularse nuevamente.
- *Tener derecho a voto en la JG:* Se requiere que el país postulante se encuentre al día en el pago de las cuotas a el OIEA.

**C) Puntos en que el GRULAC puede adoptar una decisión de inmediato:**

- Se definió que para la elección 2007, los candidatos eran solamente Ecuador, México y Venezuela. Sin embargo, Ecuador señaló “ser flexible” respecto de su candidatura.

- Para la elección del año 2008 solo podrían ser candidatos los países que enviaran una nota formalizando su postulación antes del 1º de febrero de 2007. En la misma reunión, Colombia anunció que retiraba su candidatura para el año 2008, por lo que solo quedaron confirmadas las postulaciones de Uruguay y Cuba.
- Se aceptó que todos los candidatos que se postulasen para un mismo período, serían evaluados en igualdad de condiciones, sin atender a preferencias o mejores derechos de ninguna clase.

**D) Criterio sugerido sobre el tiempo de receso sin ser miembro de la JG:** Se sugirió un receso mínimo de dos años fuera de la JG, como requisito para iniciar una postulación a la misma y que en lo posible este criterio se comenzara a aplicar de inmediato.

El ambiente de la reunión, la claridad de los conceptos y el compromiso con el proceso, llevaron al Embajador del Perú a solicitar un voto de aplauso en señal de reconocimiento a la tarea realizada por el facilitador.

Como se ha dicho, esta primera consulta resultó positiva en cuanto al retiro de la postulación de Colombia para el año 2008 y porque Ecuador se mostró “flexible” en su postulación para el año 2007. En el mensaje enviado a Santiago, junto con informar lo precedente, se solicitó considerar una posible candidatura de Chile para el período 2010-2012, precisamente dos años después de salir de la JG.

En las reuniones siguientes del GRULAC se continuó con el mismo “espíritu de Viena” y se reiteraron los conceptos señalados anteriormente como base para el consenso. Pero el proceso solo llegó a su término en la reunión plenaria del GRULAC realizada el 30 de agosto de 2007, cuando se aceptaron, por unanimidad, los siguientes compromisos:

- a) Se respetaba el acuerdo político y prácticas de 1962, por el cual Argentina y Brasil se rotaban la vacante regional en la



JG dispuesta en el Art.VI.A.1, que establece una membresía de un año.

b) Los países postulantes debían exhibir un receso de al menos dos años desde la última vez que fueron miembros de la JG.

c) El ámbito de aplicación del acuerdo sería solamente la JG del OIEA.

d) El país postulante debía tener “derecho a voto”, es decir, debía estar al día en el pago de sus cuotas.

e) Los países postulantes debían estar en capacidad para contribuir al desarrollo tecnológico o la cooperación técnica en el marco del OIEA.

f) Se reconoció expresamente la posibilidad de instancias de negociación bilateral directa entre los postulantes.

La reunión del GRULAC del 30 de agosto de 2007 fue precedida de una intensa agenda de consultas del facilitador con prácticamente todos los embajadores del grupo regional. Solo fue en esta reunión donde Venezuela retiró su postulación para el período 2007-2009, lo que permitió sellar el acuerdo, endosar candidaturas y establecer el siguiente calendario:

- 2007-2009: Ecuador y México
- 2008-2010: Cuba y Uruguay
- 2009-2011: Perú y Venezuela (Colombia había retirado su postulación)

Con este cuadro, el mandato otorgado por el GRULAC a Chile, a fines del 2006, para que facilitara un acuerdo sobre los parámetros de las candidaturas regionales a la JG, con pleno éxito, llegaba a su fin.

## V. ELECCIÓN DE CHILE A LA JUNTA DE GOBERNADORES

La decisión nacional de participar en la JG para el período 2006-2008, fue tomada en base a una propuesta efectuada el año 2005 por la Misión de Chile a las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, quienes respaldaron dicha postulación. Con tal respaldo, se presentó la candidatura de Chile al GRULAC para obtener su “endoso”, siguiendo la práctica general en el hábitat multilateral, cuyo objetivo es evitar la competencia abierta entre los miembros del mismo grupo regional. Esta práctica permite que dicho grupo “endose” un número igual de países para ser elegidos en un igual número de vacantes disponibles para ese grupo regional, en el organismo de que se trate. Sin endoso regional, lo que corresponde es una votación abierta. En el OIEA, la votación abierta se debería producir en la Conferencia General, lo cual no constituye una práctica común y va en contra del espíritu de Viena.

Así, a fines de 2005 el GRULAC endosó las candidaturas de Chile y Bolivia a la JG del OIEA, para el período septiembre 2006 - septiembre 2008. La expectativa de Chile era ejercer una presidencia acorde a los principios nacionales ante organismos internacionales: transparencia, legalidad, cumplimiento de los compromisos, fortalecimiento de la cooperación técnica, gestión financiera seria y viable, y resultados tangibles.

Como prólogo de la elección por parte de la Conferencia General del OIEA fijada, conforme a la tradición, para septiembre del 2006, Chile ejerció la Presidencia del GRULAC el primer semestre de ese año, período durante el cual se produjo un hecho relevante, cuyas consecuencias se extenderían hasta nuestros días. El 9 de enero de 2006 se retiraron los sellos del OIEA de las instalaciones nucleares en Irán, país que declaró que reanudaría sus “actividades de investigación científica para el desarrollo con fines pacíficos de la energía nuclear”. Esta decisión provocó una actividad diplomática intensa, profunda y prolongada, que tuvo por escenarios diversas ciudades del mundo. Pero, a la vez, este hecho permitió a Chile, en su calidad de Presidente del GRULAC, coordinar la posición regional frente a un hecho de la mayor trascendencia a nivel internacional y que había puesto al OIEA y a su JG en los principales medios periodísticos del mundo.

La elección de Chile a la JG se realizó en la reunión de la Conferencia General, desarrollada entre el 18 y 22 de septiembre de 2006. Esta tuvo un aire especial, ya que se conmemoraron los 50 años de la organización con un programa muy completo que contempló una visión histórica, los logros alcanzados y la proyección futura.

Concretamente, en la sesión del 21 de septiembre de 2006, Chile fue electo a la JG, ocasión en que también ingresaron Brasil y Bolivia por el GRULAC –los salientes fueron Argentina, Ecuador y Venezuela–. Los nuevos miembros asumirían en propiedad a partir de la JG llevada a cabo entre el 25 y el 29 de septiembre de ese año.

Sumado a lo anterior, para el período señalado correspondió la Presidencia de la JG al grupo de Europa del Este, el cual designó a Eslovenia, y las Vicepresidencias a Europa Occidental y GRULAC. En el caso de Europa Occidental, este grupo designó a Austria. En tanto, los otros cinco miembros del GRULAC con asiento en la JG (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Cuba) no tuvieron inconvenientes en apoyar a Chile para que asumiera la otra Vicepresidencia. Esta sería una primera señal de respaldo a Chile, recién iniciando sus funciones en la JG. La propuesta de Mesa Directiva fue confirmada en la primera reunión de la JG del período 2006-2007, realizada el 25 de septiembre de 2006.

Es interesante hacer notar –como informó la Misión de Chile– que la Mesa Directiva de la JG había quedado conformada por los países en los cuales el Embajador Milenko Skoknic estaba acreditado: Eslovenia (Presidente, Embajador Ernst Petric) y Austria (Vicepresidente, Embajador Thomas Stelzer), lo que sin duda fue un aspecto adicional y favorable a la gestión de dicha mesa y para lo que vendría después.

### *Responsabilidades Asumidas*

La agenda para el período 2006-2007 contemplaba una reunión en noviembre y siete sesiones durante el año 2007, con un total cercano a 40 días de reuniones formales. En el mensaje público 297, de agosto de 2006, se identificaron como grandes temas de la JG, en los cuales Chile podría jugar un rol destacado, los siguientes:

- a) La no proliferación nuclear, a través del fortalecimiento de los sistemas de salvaguardias.
- b) La discusión de lo que se denominaba el “enfoque multilateral”.
- c) Cooperación científica y técnica en aras del uso pacífico de la energía nuclear.

Respecto del primer tema, Chile transmitió su convicción de que la no proliferación nuclear está estrechamente relacionada con el fortalecimiento de los sistemas de verificación e inspección que deben realizarse en forma regular a los Estados miembros. Una parte de este fortalecimiento se vincula con el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos vigentes (Protocolos Amplios de Salvaguardias y Protocolos Adicionales de Salvaguardias), así como de las recomendaciones que provengan del Comité Especial Asesor sobre Salvaguardias de la JG. En específico, la implementación de las salvaguardias en los casos de Irán y Corea del Norte eran siempre temas complejos, con compromiso de los principales actores y valorados por la mayoría de los países, como asuntos que comprometían la paz y seguridad internacional.

En cuanto al llamado “enfoque multilateral” propuesto por el Director General, Mohamed el-Baredei, con el apoyo de los países desarrollados, su objetivo era limitar la diseminación de actividades del ciclo completo de combustión nuclear. A estos efectos, se propuso establecer un banco de combustible de reserva, bajo el control del OIEA (enfoque multilateral), que garantizaría que todos los países pudieran acceder al combustible que necesitaran para fines exclusivamente pacíficos. Con este banco se eliminaría el incentivo para que cada país se proveyera de combustible e iniciara su propio ciclo de combustión.

Hubo numerosos países que se opusieron a esta iniciativa, porque estimaban que era contraria a la letra y el espíritu del TNP, que reconoce el derecho de todo país al desarrollo y uso de energía nuclear con fines pacíficos, sin necesidad de establecer un monopolio y supervigilancia en la entrega de combustible nuclear. Este tema continuaría discutiéndose

durante largo tiempo. En la región, Brasil y Argentina manifestaron sus objeciones a este enfoque.

Por su parte, la cooperación científica y técnica es de una enorme importancia para los países que carecen de los conocimientos y tecnología en el ámbito nuclear, como es el caso de Chile. En este contexto, se tuvo muy presente que la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN) había suscrito con el OIEA un “Acuerdo Marco Programático de Asistencia Técnica 2005-2010”. Además, se tomó debida nota de la existencia del Fondo del Programa de Acción para la Terapia del Cáncer (PATC), el más relevante del organismo en salud humana y con impacto en millones de personas en el mundo.

Uno de los aspectos débiles de nuestro inicio en la JG fue que no se contó con un agregado científico nominado desde Chile, generalmente por la CCHEN, como apoyo a la Misión y a la participación del país. Con el tiempo, se contrató a un profesional chileno que había trabajado en el OIEA y que residía en Viena, quien resultó ser de gran apoyo durante los dos años en la JG.

## VI. ELECCIÓN DE CHILE COMO PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBERNADORES

### *Endoso del GRULAC*

Período	País
2015-2016	Brasil
2007-2008	Chile
1999-2000	Brasil
1991-1992	Argentina
1983-1984	México
1975-1976	Argentina
1967-1968	Argentina
1958-1959	Brasil

Durante la primera semana de julio de 2007 se realizó una sesión plenaria del GRULAC en Viena, en la que se trataron los temas de la participación regional en la Conferencia General y en la JG, a realizarse en septiembre de ese año. Uno de los temas pendientes era la Presidencia de la JG para el período septiembre 2007- 2008, la cual correspondía a un miembro del GRULAC. Los seis miembros del GRULAC en la JG para ese período eran: Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. Ecuador y México serían elegidos en la JG a realizarse en septiembre de 2007, por lo que se entendió que no estaban en carrera para la Presidencia.

*Países GRULAC que han ejercido la Presidencia  
de la Junta de Gobernadores del OIEA*

Cabe destacar que en 50 años de existencia del OIEA, los países del GRULAC habían ocupado la Presidencia de la JG en solo seis ocasiones (3 Argentina, dos Brasil y una vez México)<sup>12</sup>.

Para sorpresa de la delegación nacional, Colombia, secundado por Argentina, propuso que fuera Chile el que asumiera la Presidencia de la JG. Los demás Embajadores presentes se sumaron al incipiente consenso, destacando el rol de nuestro país en el ámbito multilateral, la experiencia adquirida como Presidente del GRULAC en el primer semestre de 2006, el ejercicio de la Vicepresidencia de la JG durante el período septiembre 2006- 2007 (a cargo de materias presupuestarias) y, especialmente, el rol de facilitador que había jugado el Embajador Skoknic en materia de candidaturas del GRULAC a la JG. Todos estos antecedentes permitieron que se formara un consenso en torno a Chile como nuevo Presidente de la JG del OIEA.

El mensaje de la Misión chilena, de julio de 2007, informando de estos hechos señala: “salvo mejor parecer de US., estimo conveniente aceptar el ofrecimiento que de manera unánime y generosa han extendido a nuestro país los Embajadores y Representantes Permanentes de

---

12 La secuencia es la siguiente: 1958-1959: C.A. Bernardes, Brasil; 1967-1968: O.A. Quihillalt, Argentina; 1983-1984: R. Rosenweig-Diaz, México; 1991-1992: M. Mondino, Argentina; 1999-2000: Sergio de Queiroz-Duarte, Brasil; 1975-1976: P.E. Iraolagoitia y C. Castro Madeiro (por el resto del período), Argentina. Más tarde vendrían: 2007-2008: Milenko E. Skoknic, Chile y 2015-2016: Laércio Antonio Vinhas, Brasil. Ver: <https://www.iaea.org/about/policy/board/previous-chair-1957-to-present>.

Latinoamérica y el Caribe ante el OIEA”, lo que fue apoyado desde Santiago sin mayores dificultades.

### *Elección a la Presidencia de la JG*

El 24 de septiembre de 2007 tuvo lugar la elección de la JG del OIEA, siendo elegido el Embajador de Chile en Viena y Representante Permanente ante el OIEA, Milenko Skoknic Tapia. Como Vicepresidentes fueron elegidos Mario Horvatic, Embajador de Croacia, y Frank Cogan, Embajador de Irlanda<sup>13</sup>.

En su intervención inaugural, el Embajador Skoknic agradeció el endoso y apoyo del GRULAC, destacando la labor realizada por el Presidente saliente, Embajador Petric, de Eslovenia. Cabe resaltar la presencia en la sesión inaugural del Embajador Juan Martabit, a la sazón, Representante Permanente de Chile ante Organismos Internacionales en Ginebra, quien concurrió a la reunión en representación de nuestro Ministro de Relaciones Exteriores.

En el mensaje informativo de nuestra Misión en Viena, el Embajador Skoknic escribió: “quisiera expresar mi agradecimiento a US. y autoridades del Ministerio, por haber apoyado desde el primer instante esta designación. En lo personal ha sido particularmente grato y honoroso contar, en esta sesión inaugural, con la presencia del distinguido Embajador Juan Martabit, en representación de las autoridades de la Cancillería”<sup>14</sup>.

## **VII.- TEMAS RELEVANTES DURANTE LA PRESIDENCIA CHILENA DE LA JG**

Una vez asumida la Presidencia de la JG, se inició un período diplomático intenso en un ámbito donde los actores principales son, por definición, los países con capacidad de producción nuclear o derechamente potencias nucleares. Además, durante la Presidencia de Chile

13 La composición de la JG quedó de la siguiente forma: Albania, Alemania, Argelia, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Bolivia, Brasil, Canadá, China, Chile, Croacia, Ecuador, Estados Unidos, Etiopía, Federación Rusa, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, India, Irak, Irlanda, Italia, Japón, Lituania, Marruecos, México, Nigeria, Pakistán, Reino Unido, Sudáfrica, Suiza y Tailandia.

14 Mensaje Público 425 del 25 de septiembre de 2007.

de la JG (2007-2008), las temáticas relacionadas con el OIEA estaban vigentes en la agenda internacional y el perfil del organismo se había incrementado varias veces al recibir –como ya se había mencionado–, el año 2005, el Premio Nobel de la Paz.

Por otra parte, el Presidente de la JG es una de las autoridades consultadas permanentemente en todos los ámbitos de la gestión del OIEA y por todos los miembros. Es una práctica propia del espíritu de Viena que el Presidente de la JG realice, antes de cada sesión, reuniones bilaterales informales con todos los miembros de la Juntas y autoridades interesadas, las que se adicionan a las más de 40 reuniones formales anuales de la JG. Esto se traduce en unas 45 a 50 reuniones bilaterales informales de preparación de las sesiones, que se llevan a cabo con representantes de Estados miembros, grupos de países, autoridades, expertos, etc. Durante la Presidencia de Chile, la JG se reunió en noviembre de 2007 y en marzo, junio y septiembre de 2008, teniendo presente que en septiembre también se realiza la “Conferencia General”, a la cual asisten todos los miembros del OIEA y sus expertos nacionales. Fueron al menos 180 reuniones solo de preparación de las sesiones ordinarias.

Una de las primeras tareas realizadas por el Embajador Skoknic, en su calidad de Presidente, fue presentar el Informe Anual del OIEA 2006 ante el Plenario de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 27 de octubre de 2007. Fue la primera vez que dicho informe fue aprobado “sin votación”, por medio de la Resolución A/RES/62/2 de la Asamblea General, ya que siempre Corea del Norte solicitaba votación para señalar su rechazo y donde algún otro país se abstenía.

Es importante destacar que el propósito de este artículo no es entregar un registro detallado de todas las actividades realizadas, sino que resaltar cuatro áreas prioritarias donde el sello multilateral de Chile se hizo más presente. Destacan, así, lo realizado en materia de cooperación entre el OIEA y Chile, donde es posible advertir un aumento significativo de la cooperación en ámbitos que seguramente sorprenderán al lector. También correspondió a Chile dirigir los debates y opinar sobre el llamado “enfoque multilateral”, relativo al ciclo del combustible nuclear. Asimismo, el tema de Irán nunca ha dejado



la agenda del OIEA y fue un desafío importante para probar nuestros principios y convicciones en un caso real.

Aparte, se mencionan brevemente tres temas en los cuales Chile tuvo una participación importante, como fue el caso de la Comisión 20/20, presidida por el ex Presidente de México, Ernesto Zedillo, y las salvaguardias con Corea del Norte y con India.

### • *Ámbito de la Cooperación OIEA - Chile*

El uso de la energía atómica para fines pacíficos es un área que siempre aparece eclipsada por su posible uso militar. El uso pacífico más conocido es la producción de electricidad (energía núcleo-eléctrica). El crecimiento de la población mundial y el aumento en la esperanza de vida en la mayoría de los países, son fenómenos que reclaman un consumo ascendente de energía y que impactan la salud humana, la seguridad alimentaria, las reservas de agua y la protección del medio ambiente. Uno de los objetivos del OIEA es procurar la cooperación en materia nuclear, en una amplia gama de materias, para lo cual cuenta con variados programas de asistencia técnica<sup>15</sup>.

Al asumir la Presidencia de la JG, se hicieron todos los esfuerzos para reforzar la cooperación de Chile con el OIEA. A la sazón, la CCHEN ya había suscrito con el OIEA un “Acuerdo Marco Programático de Asistencia Técnica 2005-2010”, pero era importante apoyar su implementación. En esta misma línea, el país sigue siendo miembro del Proyecto Internacional del Organismo sobre Ciclos del Combustible y Reactores Nucleares Innovadores (INPRO), foro que estudia, entre otros aspectos, los sistemas nucleares innovadores desde el punto de vista económico, seguridad, medio ambiente, gestión de desechos, infraestructura y protección.

En el año 2006, el OIEA ya había prestado asesoría a Chile para convertir los reactores de investigación de La Reina (RECH1) de uranio muy enriquecido (UME) a uranio poco enriquecido (UPE). En el año 2007, en respuesta a una solicitud de Chile, el OIEA efectuó una evaluación de los aspectos operacionales de la protección radiológica

---

15 Un programa estelar es el Fondo del Programa de Acción para la Terapia del Cáncer (PATC), que incide directamente en las posibilidades de mejoramiento de la salud humana.

de los trabajadores y público en las instalaciones de la CCHEN, efectuándose recomendaciones al respecto.

Sin embargo, fue la visita a Chile del DG, Dr. Mohamed el-Baradei, la que ayudó a reimpulsar la cooperación bilateral. Esta visita había sido propuesta mucho tiempo antes y el DG la agendó para fines de 2007, tomando en consideración que Chile había asumido la Presidencia de la JG. Finalmente, el Dr. Mohamed el-Baradei visitó el país el 26 y 27 de noviembre de 2007, en una gira que incluyó Brasil, Uruguay y Argentina. La visita fue ampliamente positiva para los intereses nacionales, reforzándose la cooperación de manera sustancial. A su regreso a Viena, el DG realizó muy buenos comentarios sobre su visita a Chile y remitió una carta de agradecimiento muy elogiosa a la Presidenta Michelle Bachelet. La misiva iba acompañada de un documento sobre emisiones de CO<sub>2</sub> de las diversas fuentes de energía, destacándose el positivo impacto de las alternativas núcleo-eléctricas.

En el ámbito de la cooperación, cobró relevancia el apoyo que se pudo obtener del OIEA para los trabajos de la Comisión Asesora de la Presidenta de la República, en materia de núcleo-electricidad, presidida por el científico nacional Jorge Zanelli Iglesias. Esta Comisión, creada en marzo de 2007 y compuesta por 10 profesionales, tenía el mandato de asesorar “en la evaluación de estudios tendientes a la identificación de oportunidades, ventajas, desafíos y riesgos, que involucraría el uso de la energía nuclear para la producción de electricidad en nuestro país, dentro del marco de los tratados internacionales que rigen la materia”.

Para estos efectos, Jorge Zanelli visitó el OIEA en variadas oportunidades. En su visita de junio de 2007, se establecieron vínculos importantes con las autoridades y expertos del organismo. Como resultado de ello, la Comisión emitió su informe final titulado: “La Opción Núcleo-Eléctrica en Chile”, hecho público en septiembre de 2007. Este informe fue entregado al DG el-Baradei durante su visita a nuestro país, con la solicitud de que fuera examinado por los expertos del OIEA, lo cual fue aceptado como una forma más de cooperación entre el organismo y nuestro país.

En mayo de 2008, la Directora General Adjunta y Jefa del Departamento de Cooperación Técnica del OIEA, Ana María Cetto, entregó la revisión bajo el título: “IAEA Comments on the Zanelli report:

The Nucleoelectric option in Chile – September 2007”<sup>16</sup>. La revisión efectuada por el OIEA fue recibida de muy buena forma por las autoridades nacionales, quienes procedieron a realizar correcciones y a elaborar una “segunda edición”, que más tarde fue publicada con la leyenda “Edición Actualizada. Incorpora correcciones y observaciones del Organismo Internacional de Energía Atómica – OIEA Septiembre 2008”<sup>17</sup>.

Otras muestras del aumento de la cooperación con el OIEA, durante el año 2008, en contraste con los años anteriores, son las tres misiones de expertos enviadas a Chile:

- a) Misión de expertos para analizar proyectos y pronunciar conferencias sobre opciones en materia de energía y sobre infraestructura de reglamentación.
- b) Misión de asesoramiento sobre infraestructura nacional de reglamentación con vistas al control de las fuentes de radiación.
- c) Misión de asesoramiento sobre ejecución de un programa de optimización de las dosis a los pacientes en cardiología pediátrica en Chile.

Además, a solicitud de de nuestro país, se realizaron exposiciones sobre los beneficios de la energía nuclear y las aplicaciones de su uso pacífico y se recibió apoyo para realizar una serie de estudios en terreno sobre los radionucleidos procedentes de precipitaciones radiactivas; de isótopos estables (nitrógeno 15 y carbono 13) y de sondas neutrónicas, que miden la humedad del suelo para seguir de cerca la redistribución de este (erosión y deposición); el carbono y el movimiento del agua, y de nutrientes aplicando diversas técnicas de conservación de suelos.

En materia de agricultura de conservación –práctica agrícola que protege los suelos contra la erosión y mejora su fertilidad mediante

---

16 Se trató de un documento de 72 párrafos, con observaciones y recomendaciones muy precisas, entre ellas, algunas inconsistencias o imprecisiones que fueron detectadas en el Informe Zanelli.

17 Ver: [http://www.cchen.cl/medioteca/PDF/informe\\_zanelli.pdf](http://www.cchen.cl/medioteca/PDF/informe_zanelli.pdf)

la presencia permanente de residuos de cultivos y la rotación de cultivos— se realizaron estudios en Chile que indicaron que la agricultura de conservación mejora la fijación biológica de nitrógeno (nitrógeno 15) hasta un 10–15% y aumenta el contenido de humedad del suelo hasta un 20–30% en tiempo de recolección (sondas neutrónicas).

También se avanzó en una materia especialmente sensible para el desarrollo sostenible de Chile, como es la irradiación de alimentos y productos básicos agrícolas, especialmente en lo que respecta a las plagas de insectos en cuarentena. Las actividades de investigación del OIEA contribuyeron a finalizar las normas de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), que permite utilizar la irradiación como tratamiento fitosanitario (cuarentena). Chile trabajó con el OIEA para evaluar la viabilidad del uso de la irradiación como tratamiento fitosanitario post cosecha y expertos del organismo también ayudaron a Chile a corregir deficiencias en nuestros sistemas reglamentarios que permitieron responder a las objeciones de los auditores de Canadá, China, México, EE.UU. y la UE, lo que, en definitiva, ayudó a mantener abiertos los mercados para las exportaciones chilenas.

Además, en 2008, la JG decidió reforzar la asistencia técnica mediante la transferencia de 13.719 euros al programa principal 3 (“Seguridad nuclear tecnológica y física”), con el fin de contribuir al costo de la ayuda de emergencia prestada a Bélgica, Benin, Canadá, Chile, Japón, México y Túnez.

#### • *Enfoque Multilateral*

Este tema dominó las discusiones del OIEA durante varios años, con el apoyo de ciertos países desarrollados y del DG. Su discusión en la JG se realizó bajo el nombre de “Nuevos enfoques aplicables al ciclo del combustible nuclear” y la propuesta principal consistía en supervisar la producción y garantizar el suministro de combustible nuclear para todos los Estados que aplican programas núcleo-eléctricos. De acuerdo a estas propuestas, los países ya no podrían producir su propio combustible, pero sí tendrían garantizado el acceso a este insumo dentro de un “marco multilateral” de entrega y supervisión, siempre que se respetaran las obligaciones sobre su uso pacífico.

Basado en este “enfoque multilateral”, diversos países realizaron una variedad importante de propuestas, entre ellas destacan las iniciativas de la Federación Rusa, Estados Unidos, Japón y países exportadores de uranio enriquecido (los anteriormente nombrados y Alemania, Francia, Países Bajos y Reino Unido).

La posición de Chile en este debate fue siempre estar abierto a nuevas formas de reforzamiento del derecho internacional aplicable en materia de no proliferación y del uso pacífico del material nuclear. En este sentido, las normas del TNP, complementadas por las salvaguardias y el sistema de verificación del OIEA, representan un marco internacional que había resultado en garantías estables para los Estados miembros y la comunidad internacional. Para Chile, la prioridad siempre ha sido el reforzamiento de este marco conceptual y legal.

El llamado “enfoque multilateral”, aunque bien intencionado en sus objetivos, podría significar una alteración sustantiva de las reglas del sistema multilateral vigente, aún cuando el nuevo marco legal propuesto fuese “equitativo y accesible a todos los usuarios”. Por cierto, los usuarios de energía nuclear, en especial de países en desarrollo, observaron que las distintas propuestas sobre el enfoque multilateral conllevaban una concentración en el suministro de combustible y una supervisión que menoscababa el derecho a desarrollar energía nuclear para fines pacíficos, establecido en el propio TNP (Art. IV). En la región, Argentina y Brasil señalaron no estar en condiciones de apoyar ninguna de las propuestas. Otros países en desarrollo simplemente las rechazaron por considerar que se avanzaba hacia un monopolio en la producción, suministro y vigilancia en el uso de material nuclear.

- *Salvaguardias con Irán*<sup>18</sup>

La situación de Irán en materia nuclear ha sido sensible hasta hoy. Es un tema que ha estado en la agenda del OIEA por décadas, por lo que para comprender mejor el rol jugado por Chile desde la Presidencia de la JG (2007-2008), es oportuno tener a la vista ciertos antecedentes de su trayectoria histórica.

<sup>18</sup> El Acuerdo de Salvaguardias con Irán entró en vigencia en el año 1974.

Por décadas, Irán ha señalado que sus programas nucleares son consistentes con el artículo IV del TNP, que reconoce el derecho al uso de la energía nuclear con fines pacíficos. Las relaciones se mantuvieron estables hasta el año 2002, cuando se filtraron informes de inteligencia que indicaban que Irán había desarrollado un programa nuclear clandestino, contraviniendo el TNP y el Acuerdo de Salvaguardias firmado con el OIEA. Básicamente, Irán habría realizado actividades y construido instalaciones no declaradas a OIEA, las cuales, además, tenían objetivos militares.

En vista de lo anterior, el OIEA reforzó sus esfuerzos de aplicación y verificación de salvaguardias y, en este sentido, el DG señaló en su

informe del 6 de junio de 2003<sup>19</sup>, que Irán estaba fallando en sus obligaciones, faltando a las obligaciones asumidas con el organismo, en especial en su obligación de dar a conocer sus actividades y el uso de su material nuclear (*non-compliance* de acuerdo al art. XII.C del Estatuto del OIEA).

La presión ejercida por el OIEA sobre Irán resultó en la firma de un “Protocolo Adicional de Salvaguardias”, el 18 de diciembre de 2003, que garantizaba una mayor autoridad a los inspectores del organismo en sus funciones de verificación. Además, el 7 de abril de 2004, el OIEA firmó con Irán un “Plan de Acción” que incluía un calendario sobre los trabajos de verificación de los temas pendientes del programa nuclear iraní, en base al “Protocolo Adicional de Salvaguardias” de 2003.

El 3 de enero de 2006, Irán informó su decisión de reiniciar, con fines pacíficos, su programa nuclear de investigación y desarrollo (R&D), a partir del 9 de enero. Esto causó preocupación en el OIEA, donde expertos confirmaron que los sellos respectivos fueron retirados por funcionarios de Irán en la fecha señalada, en el sitio de enriquecimiento

---

19 En lo sustancial, el informe señala: “The report points out that Iran has failed to report certain nuclear material and activities, and that corrective actions are being taken in co-operation with the Iranian authorities. The report also explains that work is still ongoing with regard to the correctness and completeness of Iran’s declaration to ensure that all nuclear material in Iran has been declared and is under safeguards. In this respect, we are continuing our efforts - through technical discussions, inspection and environmental sample analysis - to understand all aspects of Iran’s nuclear programme, including: the research and development work relevant to its uranium conversion and enrichment programme; and its programme for the use of heavy water”.

de Natanz<sup>20</sup>. Los sellos también se retirarían en otros dos sitios<sup>21</sup>. Esto provocó que la JG aprobara una resolución el 4 de febrero de 2006, solicitando al DG que informara al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS), basado en el Art. XII.C del Estatuto del OIEA, el cual establece que la JG pondrá el incumplimiento en conocimiento de todos los miembros, así como del CS y de la Asamblea General de las NU<sup>22</sup>.

Esto generó que el CS adoptara medidas a través de una serie de resoluciones. La primera de ellas fue la Resolución 1696 del 31 de julio de 2006, la cual “demandó que Irán suspendiera toda actividad de enriquecimiento y reprocesamiento, incluidas las de R&D”. Le otorgó un mes para cumplir con la resolución, señalando que de otra forma se aplicarían sanciones económicas y diplomáticas. El 23 de diciembre del mismo año, el CS adoptó la Resolución 1737, por la cual impuso sanciones a Irán sobre la exportación e importación de material nuclear. Además, solicitó al DG del OIEA un informe sobre el cumplimiento de Irán en esta materia. El informe del DG fue emitido el 12 de febrero de 2007 y confirmó la negativa de Irán a cooperar con el OIEA. En base a lo anterior, el CS adoptó la Resolución 1747, del 24 de marzo de 2007, estableciendo nuevas sanciones a Irán en materia de exportación de armas, congelando valores en el exterior y prohibiendo el ingreso de ciertas autoridades. Además, solicitó al DG informar, dentro de 60 días, sobre la suspensión de las actividades relativas al enriquecimiento de uranio.

Esta serie de resoluciones (1696, 1737 y 1747) habían reducido las opciones de Irán y la habían puesto en una trayectoria de colisión con el OIEA, Naciones Unidas y la comunidad internacional. Pero no serían las últimas. Los contactos entre Irán y el OIEA se intensificaron y en junio de 2007 se anunció que ambas partes negociarían un “Plan

20 Planta de Enriquecimiento de Combustible ubicada en la ciudad de Natanz, Irán.

21 Sitios para bodegaje y pruebas, en Pars Trash y Farayand Tecnique, el 11 de enero.

22 El art. XII. C señala, además, que: “en caso de que el Estado o los Estados beneficiarios no tomen, dentro de un plazo razonable, todas las medidas que sean necesarias para poner fin al incumplimiento, la Junta podrá tomar una de las medidas siguientes o ambas: dar instrucciones para que se reduzca o suspenda la asistencia que preste el Organismo o un miembro, y pedir la devolución de los materiales y equipos puestos a disposición del miembro o de los miembros beneficiarios. El Organismo podrá asimismo, de conformidad con el artículo XIX, suspender al miembro infractor en el ejercicio de los privilegios y derechos inherentes a la calidad de miembro”.

de Trabajo”. Finalmente, se firmó el “Entendimiento de la República Islámica de Irán y el OIEA sobre las Modalidades de Resolución de los Temas Pendientes”<sup>23</sup>, conocido como el “Plan de Acción de 2007”.

Al asumir Chile la Presidencia de la JG, en septiembre de 2007, la situación de Irán parecía estar controlada por medio del mencionado Plan de Acción. Sin embargo, la implementación de este y otros hechos conexos, fueron objeto de debate, tensiones y presiones al interior de la JG, por lo que también fue un desafío para el liderazgo de nuestro país.

El DG visitó Teherán el 11 y 12 de enero de 2008. Se debía avanzar tanto en la aplicación y verificación de las salvaguardias, como del Plan de Acción y las medidas de confianza mutua. En esta visita, el DG se entrevistó con las máximas autoridades de Irán: el Líder Supremo Ayatola Ali Khamenei, y el Presidente Mohamed Ahmedineyad. Esta visita era decisiva para el informe que emitiría el organismo en febrero de 2008 y que sería el antecedente principal para la sesión de la JG, a realizarse entre el 3 y 7 de marzo de 2008.

Desde la visita del DG a Irán se comenzó a sentir un ambiente tenso en el OIEA y un juego de alta política multilateral. Países del UE3 (Francia, Reino Unido y Alemania) y EE.UU. hicieron notar su preocupación para que el informe de febrero no sobredimensionara la cooperación prestada por Irán, sino que más bien enfatizara los temas pendientes y la posible traza militar del programa iraní, apoyándose en los países del Grupo de Países Occidentales y Otros (WEOG). Por su parte, Irán defendía su transparencia y colaboración con el DG y los expertos, y se apoyaba en el Movimiento de Países No Alineados (NOAL) para obtener mayor respaldo. Estos actores realizaron reuniones bilaterales con la Presidencia chilena de la JG y a todos ellos se les aseguró que la posición de Chile estaría a favor del cumplimiento del marco legal, en especial de las obligaciones sobre el uso pacífico de la energía nuclear y el rechazo de la proliferación para otros de usos distintos. El Estatuto de la OIEA, el régimen de las salvaguardias y las posibles intervenciones del CS, estaban todas en la línea del respeto al derecho internacional vigente. Se reafirmó, además, que el diálogo y

---

23 INFCIRC/711 del 27 de agosto de 2007.



la negociación eran las formas más adecuadas para resolver los temas pendientes, apoyados por la verificación y la cooperación internacional.

El ambiente de la sesión de marzo de 2008 experimentó una máxima tensión por dos hechos:

a) El 22 de febrero de 2008, el OIEA emitió su informe sobre la aplicación de salvaguardias en Irán, constatando una mayor cooperación y destacando el Plan de Acción 2007. Sin embargo, el informe estableció que aún existían temas pendientes, especialmente se mantenía el enriquecimiento de uranio a través de la explotación de las plantas de PFEP (Pilot Fuel Enrichment Plant) y FEP (Fuel Enrichment Plant). Además, Irán contaba con centrífugas de nueva generación y continuaba con la construcción del reactor IR-40 y la explotación de agua pesada. También se consignaron serias dudas sobre el uso militar de sus recursos e instalaciones<sup>24</sup> y la necesidad de construir medidas de confianza mutua<sup>25</sup>.

b) El 26 de febrero de 2008, el Subdirector General Adjunto para Salvaguardias, Olli Heinonen, explicó a la JG los

---

24 El párrafo 54 señalaba: "54. The one major remaining issue relevant to the nature of Iran's nuclear programme is the alleged studies on the green salt project, high explosives testing and the missile re-entry vehicle. This is a matter of serious concern and critical to an assessment of a possible military dimension to Iran's nuclear programme. The Agency was able to show some relevant documentation to Iran on 3-5 February 2008 and is still examining the allegations made and the statements provided by Iran in response. Iran has maintained that these allegations are baseless and that the data have been fabricated. The Agency's overall assessment requires, inter alia, an understanding of the role of the uranium metal document, and clarifications concerning the procurement activities of some military related institutions still not provided by Iran. The Agency only received authorization to show some further material to Iran on 15 February 2008. Iran has not yet responded to the Agency's request of that same date for Iran to view this additional documentation on the alleged studies. In light of the above, the Agency is not yet in a position to determine the full nature of Iran's nuclear programme. However, it should be noted that the Agency has not detected the use of nuclear material in connection with the alleged studies, nor does it have credible information in this regard. The Director General has urged Iran to engage actively with the Agency in a more detailed examination of the documents available about the alleged studies which the Agency has been authorized to show to Iran.

25 El párrafo 57 es esencial en esta materia: "54. With regard to its current programme, Iran needs to continue to build confidence about its scope and nature. Confidence in the exclusively peaceful nature of Iran's nuclear programme requires that the Agency be able to provide assurances not only regarding declared nuclear material, but, equally importantly, regarding the absence of undeclared nuclear material and activities in Iran".

alcances del informe sobre Irán, en el que básicamente repitió lo señalado en la letra a) precedente. Sin embargo, por primera vez, exhibió un video de cerca de cinco minutos, en los que se mostraban imágenes de lo que parecían ser estudios (que eran conocidos como “presuntos estudios”) de la construcción de una ojiva nuclear, como también el lanzamiento de un misil balístico del tipo Shahab-3. El material exhibido había sido entregado por los servicios de inteligencia de un país desarrollado y encontrado en un *laptop* iraní. Esta exhibición causó gran impacto entre los asistentes. Hasta esa fecha, la preocupación siempre había sido la veta militar del programa de Irán, pero nunca se habían conocido imágenes. Ante las consultas de los presentes, Heinonen señaló que el material era consistente con otras informaciones parciales, pero que no estaba en condiciones de asegurar su autenticidad. Agregó que el 15 de febrero se habían realizado nuevas consultas a Irán sobre este tema, pero que no se habían recibido respuestas. En este contexto, el Embajador Milenko Skoknic, en su calidad de Presidente de la JG, preguntó al señor Heinonen las razones para dar a conocer un material cuya autenticidad no puede ser asegurada por el organismo. La respuesta fue que los miembros debían conocerlo, por cuanto era el principal asunto pendiente.

Un aspecto interesante que se discutió en la sesión es que, si bien el material pudo haber sido auténtico, podría ser de una data anterior a todo el ejercicio multilateral iniciado por el OIEA y el CS. Irán, por cierto, negó su autenticidad, definiéndola como “burda falsificación”.

En preparación de la JG de marzo de 2008, la delegación chilena encabezada por el Embajador Skoknic realizó cerca de 50 reuniones bilaterales, con representantes de Estados miembros, de grupos (NOAL, GRULAC, WEOG) y de la Secretaría. Dicha preparación demostró la dedicación y trabajo del equipo chileno.

Al llegar la apertura de la JG, el 3 de marzo de 2008, el DG señaló que el OIEA no había detectado el uso de material nuclear relativo a los “presuntos estudios”, pero que Irán tampoco había aclarado esta situación. Asimismo, lamentó que siguiera con las actividades de enriquecimiento y que se resistiera a la aplicación de algunos aspectos del Protocolo Adicional de Salvaguardias.

Durante dicha reunión, EE.UU., la UE3, Canadá y Australia, presentaron un proyecto de resolución que solicitaba, entre otras cosas, que Irán cumpliera con las resoluciones del CS y aclarara la existencia de “presuntos estudios” para la militarización de su programa nuclear. Esta propuesta fue finalmente retirada, ya que el CS aprobó, el mismo 3 de marzo, la Resolución 1803, por la cual impuso una tercera ronda de sanciones a Irán, citando preocupaciones por el “riesgo de proliferación representado por el programa nuclear iraní”. La resolución llamó al DG del OIEA a informar dentro de los 90 días siguientes sobre el cese del enriquecimiento de uranio de Irán.

Las consultas con Irán continuaron durante todo el año 2008, siempre bajo el signo de la negociación ante el OIEA y la imposición de nuevas sanciones de ser necesario. Para la sesión de junio de la JG, el DG presentó un informe en el que lamentaba no haber realizado progresos respecto de uno de los temas pendientes más importantes, como era la claridad sobre las dimensiones militares del programa nuclear de Irán, especialmente sobre los “presuntos estudios” realizados. Este tema estaba dentro de las materias incluidas en las resoluciones del CS. Señalaba que se necesitaba que Irán implementara el Protocolo Adicional de Salvaguardias para poder confirmar la ausencia de material no declarado y que también se hubieran solicitado la adopción de medidas de confianza, que debían ser aportadas por Irán, respecto de las intenciones futuras de su programa nuclear. Estas medidas de confianza van más allá

de la verificación propia de las actividades.

El informe presentado el 22 de septiembre de 2008 no fue tan diferente al de junio. Reconocía la cooperación prestada por Irán, pero señalaba que no había progreso respecto de los “presuntos estudios” y, contrario a la resolución del CS, Irán tampoco había suspendido sus actividades de enriquecimiento de uranio, continuando con la operación de los sistemas PEFP y FEP. Asimismo, continuaba instalando nuevas cascadas y centrífugas. Además, no se había paralizado la construcción del reactor IR-40 y no había realizado ninguna medida de confianza respecto de la naturaleza pacífica de su programa.

El informe del DG fue seguido por la adopción de la Resolución 1835 del CS, de fecha 27 de septiembre, en la cual se llamó a Irán a “cumplir completamente y sin demora con sus obligaciones”, tanto respecto de las resoluciones emanadas del CS, como del OIEA.

A esa fecha, la última sesión de la JG presidida por Chile, el tema de la aplicación de salvaguardias y verificación en Irán había entrado en una fase que difícilmente podía ser administrado entre el CS y el OIEA. Chile siempre mantuvo una posición firme de apoyo al marco legal internacional en materia de uso pacífico de las actividades nucleares y de solución pacífica de las controversias, mediante el diálogo y la negociación, como formas de obtener el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

Los informes de los años posteriores confirmaron la renuencia de Irán a paralizar sus actividades de enriquecimiento y una nueva sanción fue impuesta por la Resolución 1929 del CS, adoptada el 9 de junio de 2010.

Un cambio real solo se vino a producir en el año 2013, cuando en noviembre se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación entre Irán y el OIEA, el cual allanó el camino para la firma, el 14

de julio de 2015, del Plan de Acción Comprensivo Conjunto (JCPoA), actualmente vigente, entre Irán, P5+1 y la UE.

c) Resulta importante dejar registro que durante la presidencia de Chile de la JG del OIEA, también se debatieron 3 temas en los cuales Chile participó activamente.

El primero fue la interacción con el ex Presidente de México, Ernesto Zedillo, quien presidió la Comisión de Personas Eminentes para realizar un trabajo prospectivo llamado “20/20 Visión de Futuro”. Los avances de estos trabajos fueron informados a la JG durante el año 2007 y 2008. De hecho, en junio de 2008 la Comisión entregó su informe final titulado “Reinforcing the Global Nuclear Order for Peace and Prosperity: The Role of the IAEA to 2020 and Beyond”.

En segundo lugar, se destaca que el tema de las salvaguardias con Corea del Norte estuvo siempre presente en la agenda. El Barein hizo importantes esfuerzos en esta materia, algunos con resultados positivos, como fue su visita a dicho país, en marzo de 2007, y la paralización de algunas instalaciones nucleares en Yongbyon, en julio del mismo año. Las negociaciones que se llevan bajo el esquema de las “Conversaciones de las seis Partes” se encuentran detenidas, por lo que hasta hoy no se ha podido avanzar en un marco internacional de salvaguardias y verificación, pero el OIEA entiende que el Acuerdo de Salvaguardias firmado con Corea del Norte en 1977 es obligatorio y continúa vigente.

Un tercer tema fue el hecho histórico de las salvaguardias del OIEA con India, que comenzaron en el año 2006, pero solo concluyeron en febrero de 2009. La JG recibió información oportuna del curso de estas negociaciones durante todo el período señalado. Mediante este acuerdo la India se comprometió a aceptar la visita de inspectores del organismo a sus instalaciones nucleares, con el fin de verificar que los

materiales se están utilizando con fines pacíficos. El rol del OIEA se vio reforzado, una vez más, por este acuerdo con uno de los países importantes de la comunidad internacional con producción nuclear.

### VIII.- CONCLUSIONES Y VISIÓN PROSPECTIVA

El presente artículo pone en relieve la acción en un nuevo ámbito de la política exterior chilena. Al respecto, resulta importante destacar que:

- a) El hábitat multilateral es esencialmente incremental e interconectado, con prácticas diplomáticas que a veces son difíciles de modificar. Estas fueron algunas de las características que permitieron a Chile ocupar, por única vez a la fecha, la Presidencia de la Junta de Gobernadores del OIEA. La experiencia y reconocimientos obtenidos dirigiendo al GRULAC, siendo facilitador para resolver problemas intra-GRULAC, y el ejercicio de la Vicepresidencia de la JG en el año 2006-2007, fueron claves para obtener el apoyo necesario para ser elegido Presidente de la Junta en el período 2007-2008.
- b) Los ámbitos multilaterales se caracterizan por otorgar oportunidades de cooperación a los países. La participación en las estructuras de gobernanzas de los organismos multilaterales ayuda o facilita a que dicha cooperación se concrete o aumente.
- c) En general, en los organismos internacionales, el peso específico de los países pequeños y medianos tiende a igualarse al de las grandes potencias. Como dice el ex Director General de la OIT, Embajador Juan Somavía, “en la cultura multilateral somos todos más iguales”.
- d) Es importante que el Ministerio de RR.EE., a través

de la Academia Diplomática, continúe promoviendo el multilateralismo entre las nuevas generaciones, porque hoy los problemas regionales y globales más importantes requieren de respuestas colectivas, las cuales tienen lugar en negociaciones multilaterales.

e) La experiencia de Chile en la Presidencia de la JG prueba que contamos con los recursos humanos adecuados y los principios rectores correctos para desempeñar un rol destacado, que contribuya a elevar la buena reputación que goza nuestro país en el escenario internacional. Chile, un país sin armas nucleares, sin siquiera una producción núcleo-eléctrica, alcanzó la Presidencia de la Junta de Gobernadores del OIEA y, por lo relatado precedentemente, no parece haber sido por accidente, sino por la corrección en sus principios y la calidad y compromiso de sus representantes.

## TERCERA PARTE

# CONTRIBUCIÓN DE CHILE A LA CONSOLIDACIÓN DE PRINCIPIOS, REGÍMENES Y DESARROLLO PROGRESIVO DEL DERECHO INTERNACIONAL





# EL ROL DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LAS INSTANCIAS JURÍDICAS MULTILATERALES

*María Teresa Infante\**

## 1.-INTRODUCCIÓN

El presente ensayo persigue comprobar que ha habido una inclinación favorable a la inclusión de la perspectiva del derecho internacional en las diversas fases de la política exterior. Y que ese rasgo ha sido constante, incluso en períodos donde la participación de Chile experimentó restricciones y obstáculos serios en los foros de concertación regional y subregional, especialmente en materia de derechos humanos, como lo fue en las posteridades de 1973.

Cabe preguntarse entonces: ¿es posible sostener que en política exterior existen relaciones virtuosas entre política multilateral, multilateralismo y derecho internacional? Por otro lado, ¿de la lectura de textos y memorias, se pueden identificar ideas centrales y continuidades de esa tendencia, incluso en períodos de cambios profundos y en medio de contextos y situaciones conflictivas?

El derecho internacional ocupa un lugar prominente en la política exterior. Esto se evidencia, en forma clara, en políticas sectoriales y en los documentos que reflejan las agendas de sucesivos decenios. Su uso ha sido indiscutible en materias tales como paz y seguridad, solución de controversias, cooperación internacional, democracia, derechos humanos, medio ambiente y desarrollo sostenible. Importante, asimismo, ha sido la influencia de esta disciplina en los temas relacionados con los espacios marítimos, viéndose plasmada en la creación de la zona marítima de 200 millas; en la generación de un régimen sólido en materia antártica, y en el enfoque ecosistémico aplicado a los recursos marinos vivos antárticos.

---

\* Embajadora de Chile en los Países Bajos.

En todos estos grandes temas, el derecho internacional ha dejado una huella. Es así como en “El Libro de la Defensa Nacional de Chile”<sup>1</sup>, de 2010, al referirse al marco internacional de la defensa, asume la existencia de regímenes de limitación del conflicto armado y de limitación de armamentos, expresados mediante sistemas de normas jurídicas, instituciones y esquemas de cooperación. De igual modo, al hacer referencia a la plena reinserción internacional de Chile, el Presidente Patricio Aylwin (1990-1994), aludía –entre otros elementos– al efectivo y pleno imperio del derecho internacional en la defensa nacional y de este en todo el mundo<sup>2</sup>.

Existen opiniones que limitan el concepto de derecho internacional y lo reducen a una justificación para no actuar o a argumentaciones sobre asuntos limítrofes o territoriales, que tienen su propia esfera de acción. Sin embargo, estos puntos de vistas no parecen confirmarse por los estudios de analistas y diplomáticos que han influido notoriamente en el actuar internacional de Chile. Mencionemos, entre muchos nombres, a Miguel Cruchaga Tocornal<sup>3</sup>, Ernesto Barros Jarpa<sup>4</sup>, Hernán Santa Cruz<sup>5</sup>, Alberto van Klaveren<sup>6</sup>, Francisco Orrego Vicuña<sup>7</sup>, Carlos Portales<sup>8</sup>, Heraldo Muñoz<sup>9</sup>, José Miguel Insulza<sup>10</sup>, Manfred Wilhelmy,

---

1 Ministerio de Defensa Nacional (2010). Libro de la Defensa Nacional de Chile, pp. 86-105. El libro cita los principios de la política exterior expuestos en el documento “Principios y Prioridades de la Política Exterior de Chile”, Santiago, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008, p. 35.

2 Patricio Aylwin (21 de mayo de 1991). Mensaje Presidencial, pp.12-15.

3 Cruchaga Tocornal, M. (1902). Nociones de Derecho Internacional. 2ª edición. Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona.

4 Barros Jarpa, E. (1964). Derecho Internacional Público. 3ª edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

5 Santa Cruz, H. (1984-1988). Cooperar o Perecer, El Dilema de la Comunidad Mundial. 3 Tomos. Buenos Aires: GEL.

6 Van Klaveren, A. (2011). La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). Estudios Internacionales, N°169, pp. 155-170.

7 Orrego Vicuña, F. (2003). “Derecho internacional y sociedad global: ¿ha cambiado la naturaleza del orden jurídico internacional?”. Estudios Internacionales, N°143, pp.7-26.

8 Portales, C. (2011). “Desafíos para la política exterior en las próximas décadas”. Estudios Internacionales, N°169, pp.171-193.

9 Muñoz, H. (2001). “Chile y el incierto mundo”. Estudios Internacionales, N°136, pp. 75-84.

10 Insulza, J.M. (1998). Ensayos sobre Política Exterior de Chile. Santiago: Editorial Los Andes.

Roberto Durán<sup>11</sup>, Joaquín Fernandois<sup>12</sup>, Pía Lombardo y María José Henríquez<sup>13</sup>.

En el ámbito multilateral de la política exterior, la combinación de derecho y política exterior no es siempre evidente. Sí es más clara en los áreas donde no solo deben ponerse de manifiesto los fundamentos jurídicos de una posición, sino que tienen que articularse respecto de cómo se responderá a los posibles desarrollos futuros y cómo se dará eficacia a los objetivos y se preservará la integridad de los mismos.

Este fenómeno se observa en temáticas de alcance global, como la justicia penal internacional, el cambio climático, los convenios para el desarme y la protección de los derechos humanos. Igual situación ocurre cuando se enfrentan temas donde el derecho internacional general, en proceso de afirmación o de evolución, puede estar en juego. Los ejemplos son diversos. En una obra sobre la vida del ex ministro Julio Philippi<sup>14</sup> –actor en diversos períodos de la política chilena del siglo XX– se puede observar de qué forma los gobiernos han enfrentado situaciones que requieren un aporte jurídico activo para llegar a decisiones colectivas. Desde otra dimensión, en las perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile de gobiernos de distintas corrientes políticas, se esbozan continuidades en cuanto a la valoración del derecho internacional. Esto se pudo constatar tanto en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2010)<sup>15</sup>, como en la Memoria de la Política Exterior de Chile 2010-2014, de la administración del Presidente Sebastián Piñera (2014)<sup>16</sup>.

---

11 Wilhelmy, M. & Durán, R. (2003). Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de ciencia política*, Santiago, 23(2), 273-286. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2003000200014>.

12 *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial. 1900-2004*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2005.

13 “La Política Exterior de Chile en los ’90: (re)inserción internacional y dilemas regionales”, *Revista de Historia, USAL*, 5, 2012, pp. 149-175.

14 Millar Carvacho, R. (2005). *Pasión de Servicio. Julio Philippi Izquierdo*, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 461 pp. Se recuerda la cuestión cubana en la OEA a comienzos de la década de los sesenta y las negociaciones sobre compensación por nacionalización de la gran minería del cobre.

15 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2010.

16 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2014.

## 2.- LA INFLUENCIA DE LAS IDEAS EN AÑOS DE FORMACIÓN

Un orden internacional deseable para la política exterior chilena se sitúa entre la definición de principios que respaldan la autonomía y, a la vez, la participación y logro de compromisos con otros Estados y sujetos en la esfera internacional.

En 1832, en Santiago de Chile, Andrés Bello publicaba “Principios de Derecho de Jentes”<sup>17</sup>, bajo el liberal patrocinio –diría su autor– del gobierno de Chile, “con su acostumbrado celo por el fomento de los estudios”. Su definición del derecho internacional (de jentes) refleja una concepción que lo vincula con la política exterior: “El Derecho Internacional o de jentes es la colección de las leyes o reglas jenerales de conducta que las naciones deben observar entre sí, para su seguridad y bienestar común<sup>18</sup>... Nada importa más a las naciones, para precaver disputas y guerras, que fijar con la mayor exactitud los linderos o términos de sus territorios respectivos. Estos linderos pueden ser naturales o demarcados”<sup>19</sup>.

En el dominio jurídico internacional, el sello de Andrés Bello marcaría una brillante transposición hacia América de las doctrinas más elaboradas a esa fecha. En el derecho interno, lo haría mediante el Código Civil (1855), posiblemente su obra de mayor repercusión a nivel internacional.

Junto a ello, el derecho internacional fue presentado por Andrés Bello como un ámbito indispensable para las jóvenes repúblicas americanas, cuestión de alta importancia “para la defensa y vindicación de nuestros derechos nacionales”<sup>20</sup>. La fuerza de la igualdad será una de las claves de la política exterior, afirmando que “la legislación de un Estado no puede alterar el Derecho de Jentes, de manera que las alteraciones obliguen a los súbditos de otros Estados”<sup>21</sup>.

---

17 Imprenta de la Opinión, 1832, pp. iii-iv.

18 *Ibid.*, pp. 1-2.

19 *Ibid.*, p. 32.

20 Bello, A. (1864). *Principios de Derecho Internacional*. 2a edición. París: Librería de Garnier Hermanos, p. III.

21 *Ibid.*, p. 6.

Esta mirada se expande en el siglo XIX, en puntos básicos que destaca Raymundo Barros Charlín<sup>22</sup>, entre ellos: la emergencia de un pensamiento que integra el respeto irrestricto a la soberanía nacional; el énfasis en el comercio como instrumento integrador; la búsqueda de una reciprocidad efectiva en los compromisos pactados; el recelo a la transferencia de soberanía; el respeto al principio de la no intervención; la necesidad de pactar, en los convenios, una cláusula de privilegios regionales no extensivos, que operase solo en favor de las naciones hispanoamericanas y, algo no menor, la idea de una política externa común.

En el proceso de afirmación de los fundamentos de la política exterior, la confianza en la vigencia del derecho internacional, como factor de independencia, fue patente. La obra de Miguel Cruchaga Tocornal, de 1902, da cuenta de ello<sup>23</sup>.

Ese mismo año, en el marco de la Segunda Conferencia Panamericana (México), Chile presentaba una propuesta para regular las reclamaciones de las personas por daños sufridos en caso de insurrección o guerra civil. Asimismo, presentaba la propuesta –aprobada– de “someter a arbitraje todas las reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios que sean presentadas por sus ciudadanos respectivos y que no puedan resolverse amistosamente por la vía diplomática, siempre que dichas reclamaciones sean de suficiente importancia para merecer los gastos del arbitraje”<sup>24</sup>.

De igual forma, Chile manifestaría desconfianza hacia las asociaciones cerradas a nivel hemisférico, con un Estado principal como árbitro, como era el caso de Estados Unidos (1889-1890). Después que se celebrara la Conferencia de La Haya de 1899, donde se adoptaron convenciones para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, para la codificación de las leyes y costumbres de la guerra y principios de la guerra marítima (adaptados de los de Ginebra de 1864), Chile

---

22 Barros Charlín, R. (1975-1982). “Consideraciones sobre la integración latinoamericana en el siglo XIX, con particular referencia a la política de Chile”. Instituto de Estudios Internacionales, Serie de Publicaciones Especiales N° 8, 1975; “Notas sobre Andrés Bello y América Latina”, Estudios Internacionales, N°57, pp.104-124.

23 Cruchaga Tocornal, M. (1902). *Nociones de Derecho Internacional*. Segunda Edición. Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, p. 88-90-91, nota (I).

24 *Ibid.*, pp. 126-127, nota (3).

apoyaría la adopción de estos acuerdos en el ámbito interamericano, prefiriéndolos sobre posiciones que optaban por el arbitraje obligatorio. Postura que prevalecería en el Congreso de México de 1902<sup>25</sup>.

Ya en 1864, la Cámara de Diputados había adoptado un proyecto de acuerdo relativo al no reconocimiento, “como conforme al Derecho Internacional Americano, [de] los actos de intervención europea en América, ni los Gobiernos que se constituyan en virtud de tal intervención, aunque esta sea solicitada; ni pacto alguno de protectorado, cesión o venta, o de cualquiera otra especie, que amengüe la soberanía o la independencia de un Estado americano a favor de potencias europeas, que tenga por objeto establecer una forma de Gobierno contraria a la republicana representativa, adoptada en la América española”<sup>26</sup>.

El reconocimiento de Estados y gobiernos fue otro tema de discusión a nivel interamericano, que la diplomacia nacional no eludió. Chile apoyó la tradicional doctrina conocida como “Estrada”, que postulaba la libertad de un Estado para mantener o retirar su representación diplomática en otro Estado, cuyo gobierno ha cambiado y que, a juicio del primer Estado, no ofrezca garantías de seriedad o estabilidad. Esta doctrina fue expuesta en la Declaración de México de 1941, y constituyó una respuesta jurídica propia en la región.

La Declaración de Bogotá de 1948<sup>27</sup> se orientaría hacia otros elementos del reconocimiento: “1) Que es deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados Americanos; 2) Que el derecho de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otros gobiernos, no podrá ejercerse como instrumento para obtener individualmente ventajas injustificadas conforme al derecho internacional; 3) Que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno no envuelve juicio acerca de la política interna de ese gobierno”.

Durante la Segunda Guerra Mundial, período en que se adopta la Resolución XXII del Comité para la Defensa Política a Nivel He-

---

25 Ibid., p. 307.

26 Ibid., p. 251.

27 [http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/Proy\\_Conv\\_gobierno\\_facto\\_set-1949\\_votos\\_razonados\\_completo.pdf](http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/Proy_Conv_gobierno_facto_set-1949_votos_razonados_completo.pdf), pp. 9-10.

misférico (Reconocimiento de Nuevos Gobiernos Constituidos por la Fuerza, 1943), Chile aludiría al marco de su política en la materia:

“En lo que concierne al futuro y mientras duren las anormales circunstancias derivadas de la guerra, esta Cancillería perseverará en la línea de conducta seguida hasta ahora, teniendo en cuenta, según lo corresponde, la voluntad nacional de servir a la causa del Continente y de la democracia, a la vez que las disposiciones de la Constitución Política del Estado, que entrega a S.E. el Presidente de la República, la dirección de nuestras relaciones exteriores y las decisiones que con respecto a ellas se adopten”<sup>28</sup>.

La persistencia de estos criterios en los debates posteriores sobre democracia y desarrollos institucionales a nivel regional, se ha hecho evidente en las consideraciones sobre qué implica adherir a conceptos sobre democracia representativa en una serie de compromisos, protocolos y mecanismos<sup>29</sup>. Estos han sido recogidos, entre otros, por la Carta de la Organización de los Estados Americanos reformada en 1992 (Protocolo de Washington), el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático de 1998<sup>30</sup>, y el Protocolo Adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia (2010)<sup>31</sup>. La Carta Democrática de 2001<sup>32</sup> da pie, además, para estudiar su relación con las fuentes del derecho internacional, a partir de su origen como resolución *per se* no vinculante<sup>33</sup>.

En las últimas décadas, este tema ha experimentado cambios en la medida en que una profundización de la cooperación política y el rol

---

28 Ibid., p.17.

29 El Comité Jurídico Interamericano aporta un estudio para examinar esta temática: La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010). Secretaría General. Secretaría de Asuntos Jurídicos. Departamento de Derecho Internacional, Washington, D.C. 2011. Allí se incluyen los informes del jurista chileno Eduardo Vío Grossi sobre la democracia en el Sistema Interamericano.

30 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/CompilationDemocracy/Pages/MERCOSURProtocol.aspx>

31 <http://bcn.cl/22pp4>

32 [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm)[http://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica\\_spa.pdf](http://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf)

33 Vío Grossi, E. en IBID., “Consideraciones Generales sobre el Proyecto de Carta Democrática”. pp. 271-272.



del sistema democrático en las Américas, han impactado las aproximaciones hacia sucesos políticos en el continente.

En el estudio de la formación de una política exterior, el jurista y asesor Alejandro Álvarez<sup>34</sup> fue una figura relevante, que ahondó en los rasgos fundamentales de la política chilena a lo largo de su proceso de emancipación y configuración del Estado. En su obra figuran los principios republicanos de independencia y solidaridad ante el poder exterior. En las “Bases Fundamentales del Derecho Internacional”<sup>35</sup>, recogió la idea de existencia de universalidad de las normas jurídicas, junto al carácter regional o continental de otras. Su visión se traduce en que las reglas –sean universales o continentales– derivan del consentimiento expreso de los Estados y de la costumbre<sup>36</sup>, en comparación con otra tradición que consideraba que los precedentes judiciales eran fundamentales.

A este enfoque, Álvarez agregaría un proyecto de derechos fundamentales del continente americano, compuesto de cinco principios, que reafirmaban la igualdad ante la ley, libertad y soberanía, y que no podrían ser limitados en beneficio de un Estado extra-continental, aún con la voluntad del Estado americano. Proclamaría, también, que un “Estado extra-continental no puede, ni directa ni indirectamente, ni por medio de interpuesta persona, y por cualquier motivo que sea, ocupar, aún temporalmente, una porción cualquiera del territorio de un Estado americano, para ejercer en ella actos de soberanía, ni aún con el consentimiento de dicho Estado” (Art. 4°). Este enunciado concluía con un capítulo sobre los derechos internacionales del individuo, de las asociaciones internacionales y la nacionalidad.

Esta postura explica por qué Chile sería partidario de la codificación, en el sentido de fortalecimiento de una posición común, de uniformización de posiciones a nivel regional. En palabras de Alejandro Álvarez<sup>37</sup>, se trataría de una obra gradual y progresiva. Es un proceso diferente del que emprendería la Sociedad de las Naciones, ya que

34 La Diplomacia de Chile durante la Emancipación y la Sociedad Internacional Americana, Madrid, Editorial América, 1910.

35 Álvarez, A. (1923). La Codificación del Derecho Internacional en América. Santiago: Imprenta Universitaria, pp. 48-54; 97-102.

36 *Ibid.*, p. 51.

37 Después de la Guerra, Conferencias, Universidad de Buenos Aires, 1943, citado en M. Cruchaga Tocornal, *op.cit.*, p. 260.

Álvarez consideraba que había que estudiar, primero, los fenómenos sociales y de los pueblos. La codificación fue siempre concebida como materia de interés en el derecho internacional público, y en el privado, a nivel nacional. Para ello, Chile apoyaría la distinción entre materias propiamente universales y aquellas de interés americano.

Por ejemplo, en 1912 (Quinta Conferencia Panamericana), Chile y Argentina presentaron un proyecto que se preguntaba si se debían elaborar nuevas reglas que completasen o modificasen “el Código y los Acuerdos, manteniéndolos constantemente en armonía con la vida progresiva de las Naciones”<sup>38</sup>.

En 1923, Chile sostendría esta posición ante la Quinta Conferencia Internacional de las Repúblicas Americanas, recordando una serie de iniciativas, entre ellas, la aplicación del arbitraje a las reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios, cuando procediendo la vía diplomática y “no se hayan podido poner de acuerdo amistosamente, por ese medio, los gobiernos interesados”<sup>39</sup>. De ese año data el encargo a la Junta de Jurisconsultos de la elaboración de un estatuto de una Corte Permanente de Justicia Interamericana. Chile apoyaría estas iniciativas en el seno de la Sociedad de las Naciones.

Estos postulados plantearían una reflexión acerca de la relación y compatibilidad entre principios e intereses, que puedan sustentar la teoría de un Derecho Internacional Americano, sin contraponerse a un derecho europeo. La idea central es que existen problemas americanos; por tanto, para ellos deben buscarse respuestas jurídicas propias, no antagónicas, pero sí diferentes. Es un concepto preferentemente doctrinal, que inspira una forma novedosa de concebir el derecho internacional<sup>40</sup>.

La doctrina impulsada por Alejandro Álvarez, bajo el nombre de Derecho Internacional Americano, sirvió también para integrar el derecho internacional en los estudios internacionales, considerando

38 Miguel Cruchaga Tocornal, op.cit., p. 273.

39 Informe de la Delegación de Chile (1923). Capítulo “Reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios. Derechos de los extranjeros”, pp. 24-37, presentado en cumplimiento del Tema I del Programa, Quinta Conferencia Internacional de las Repúblicas Americanas. Santiago: Imprenta Universitaria.

40 Definido por el Instituto Americano de Derecho Internacional (1924) como “instituciones, principios, reglas, doctrinas, convenios, costumbres y prácticas que, en el dominio de sus relaciones internacionales, son propias de las Repúblicas del Nuevo Mundo”. En Miguel Cruchaga Tocornal (1944), *Derecho Internacional*, T. I. Santiago: Editorial Nascimento, p. 244.

los problemas contemporáneos de la política internacional. Álvarez, un reformador toda su vida, integraría el Consejo Directivo del Instituto Americano de Derecho Internacional, sitio especial para elaborar proyectos en el área del Derecho Internacional Público. Dos temáticas sobresalen: el arbitraje y la no revisión de los tratados. En esta última materia, se diría que los tratados “no pueden modificarse sino por el común acuerdo de las Partes interesadas, sin violencia de ninguna especie”. Es la posición sostenida por Chile ante la Sociedad de las Naciones, en 1921, frente a la petición de Bolivia alusiva al Tratado de Paz y Amistad de 1904<sup>41</sup>. En cuanto al arbitraje, se propondría el voluntario como método de solución pacífica, siguiendo la línea de las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907 para el arreglo pacífico<sup>42</sup>.

Sobre la influencia de Álvarez, René-Jean Dupuy diría: “La originalidad jurídica de este continente, que este método ha permitido inventariar y medir, surge en la obra de Álvarez, puesto que fue el primero en sistematizarla. Ciertamente, antes que él se había ya hablado de algunas reglas que eran propias del continente americano. Hubo, entre 1880 y 1885, autores sudamericanos, poco conocidos a la hora actuar, que llamaron la atención sobre ciertas normas que no se aplicaban en Europa, pero que, por el contrario, se encontraban en la América del Sur. Pero en aquellas más simples aproximaciones, las cuales, como sucede frecuentemente, una vez planteada la idea, esperan a quién sabrá presentarlas dentro de un sistema”<sup>43</sup>.

41 Délégation du Chili à la Société des Nations. De la non-révision des traités de paix. <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/brblaa203635.pdf>

42 En la Opinión Disidente en el Asunto del Derecho de Asilo, Álvarez diría: “Pour ce qui concerne le droit international, les Etats de l’Amérique, dès leur indépendance, ont voulu lui apporter les modifications nécessaires pour qu’il soit en harmonie avec les intérêts et les aspirations de leur continent. Des Conférences panaméricaines, notamment celle de Buenos-Aires de 1936 et celle de Lima de 1948, ont proclamé certains principes comme étant du droit international américain. Cette expression droit international américain a été prise dans diverses acceptions qu’il n’y a pas lieu d’indiquer ici. Par ces termes, il faut entendre non pas, comme on pourrait le croire à première vue et comme l’ont cru bien des personnes, un droit international spécial au Nouveau Monde et entièrement distinct du droit international universel, mais l’ensemble des principes, conventions, coutumes, pratiques, institutions et doctrines qui sont propres aux Républiques du Nouveau Monde. Certains juristes veulent appeler cet ensemble particularités du droit international en Amérique): ce n’est qu’une question de terminologie. La dénomination (droit international américain) a prévalu.” *Affaire colombo-péruvienne relative au droit d’asile, Arrêt du 20 novembre 1950: C.I.J. Recueil 1950, p. 266, p.293.*

43 Dupuy, R-J. Los principios fundamentales del derecho internacional en la doctrina de Alejandro Álvarez, *Diez Clases (1957-1958)*. <http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewFile/34607/3631019>, p. 189.

Álvarez, autor de obras como “La psychologie des peuples et la reconstruction du Droit International” (1936) y “La Renovación del Derecho Internacional”, reivindicó la formulación de un nuevo derecho internacional que no fuera un simple reflejo del derecho europeo. Sus opiniones individuales y disidentes, como juez de la Corte Internacional de Justicia, así lo muestran<sup>44</sup>. Notable jurista, que se atrevió a postular un derecho internacional nuevo, en el sentido no solamente de las modificaciones que ocurren en el derecho clásico, sino que de un derecho donde se reconociera la primacía del hecho político y se estudiase la vida internacional en sí misma.

Es un planteamiento difícil de comprender si no se lo visualiza en el marco de su rol diplomático en el seno de las reuniones panamericanas, cuando postulaba una renovación del sistema interamericano contra el intervencionismo de Estados Unidos (más marcado hasta 1933). La tesis de la reconstrucción del derecho internacional tiene así una base histórica. En su rol de juez internacional, desarrollaría más estas tesis, y diría que el derecho internacional americano obliga a todos los Estados del Nuevo Mundo, y obliga también a los de otros continentes en cuanto a las materias que deben recibir aplicación en América, tales como la inmigración, la zona de seguridad del continente en caso de guerra, etc. También admite un derecho latinoamericano<sup>45</sup>.

Álvarez concebiría el orden internacional como un orden en transformación. Desde una sociedad anárquica, el mundo transitaba hacia una verdadera sociedad internacional. Esta opinión se vierte en el contexto del crucial asunto del Sudoeste Africano<sup>46</sup>, a propósito de la naturaleza del mandato conferido por la Sociedad de las Naciones sobre ese territorio. Allí postularía una sociedad internacional compuesta por entidades que no son solamente Estados. Finalmente, rechazaría la facultad de la Unión Sudafricana de modificar unilateralmente el

---

44 Opinión Individual en Affaire des pêcheries, Arrêt du 18 décembre 1951 : C.I.J. Recueil 1951, p. 116, diría “Le point de départ est qu’au régime traditionnel individualiste qui a été jusqu’ici à la base de la vie sociale, se substitue de plus en plus le nouveau régime dit d’interdépendance et que, par suite, à l’ancien droit individualiste succède le droit d’interdépendance sociale”. P.149.

45 Opinión disidente en el Affaire colombo-péruvienne relative au droit d’asile, Arrêt du 20 novembre 1950: C. I. J. Recueil 1950, p. 266, p. 294.

46 Opinión disidente, International Status of South West Africa, Advisory Opinion: I.C.J., 1950, p. 175.

estatuto internacional del territorio del Sudoeste Africano, y afirmaría que esa competencia pertenecía a las Naciones Unidas en acuerdo con la Unión Sudafricana, según el artículo 79 de la Carta<sup>47</sup>.

Miguel Cruchaga Tocornal<sup>48</sup> también haría un aporte al estudio de las tendencias jurídicas que se manifiestan en América Latina, con énfasis en algunas esferas: 1) Aplicación de principios contrarios a los admitidos en los sistemas políticos de Europa (por ejemplo, para caracterizar las guerras de independencia), no intervención europea, no ocupación de territorios, rechazo de protectorados europeos, etc.; 2) Proclamación de la igualdad de los Estados Americanos (que se inspiran en la filosofía política), reuniones bajo la forma de asamblea para tratar asuntos de interés común (respaldo a la fórmula de la consulta política); 3) Generalización de principios y reglas que figuran en convenciones aisladas, como la libertad de los mares, libertad de comercio, igualdad entre nacionales y extranjeros para la adquisición y goce de derechos civiles, no extradición por delitos políticos, abolición del corso, facilidades para el comercio de los recursos naturales, efectividad del bloqueo, ampliación del concepto de arbitraje; 4) y 5) Existencia de problemas *sui géneris* y netamente americanos, tales como, la nacionalidad, las guerras civiles, los litigios de frontera, la inmigración, etc.; 6) y 7) Reglamentación uniforme de las materias que interesan a los estados americanos o latinoamericanos (por ejemplo, las abordadas en las Conferencias Panamericanas); 8) Reglamentación de materias de interés universal, sobre las cuales no ha habido asentimiento general; 9) Constatación de que algunas situaciones generalizadas en Europa, no tienen aplicación en América, tales como, las diferentes formas de Estado, Estados neutralizados, régimen colonial, emigración, equilibrio y concierto europeo; 10) Sobre ciertas materias, los Estados americanos tienen doctrinas o prácticas diferentes de los países europeos, tales como procedimientos de extradición, límites de la inmunidad diplomática, atribuciones de cónsules, manera de entender la cláusula de la nación más favorecida, etc.

47 International status of South-West Africa, Advisory Opinion: I.C. J. Reports 1950, p. 128, p.185

48 Cruchaga Tocornal, M. (1944). Derecho Internacional, T. I. Santiago: Editorial Nascimento, pp. 242-243.

Cruchaga Tocornal explicaría que ese derecho no contradecía el Derecho Internacional de la época, sino solo atenuaba el dogma del absolutismo y de la universalidad de todas las reglas que lo constituyen. “Se trata de completarlo con el estudio de problemas nuevos o de situaciones hasta hoy desconocidas o poco consideradas por los tratadistas”<sup>49</sup>.

### 3.- LA BÚSQUEDA DE LOS ACUERDOS. LOS DESAFÍOS DEL DERECHO INTERNACIONAL

La participación de Chile en los nacientes foros hemisféricos fue parte de un camino para asentar derechos fundamentales de las repúblicas americanas. Entre ellos, la no intervención como principio fundador, y el anticolonialismo. Posiblemente, ningún término ha sido más reiterado en este ámbito, que el de no intervención. Fue expresado como una política americana, y en armonía con los enunciados fundamentales de la Convención Panamericana sobre Derechos y Deberes de los Estados (Montevideo, 1923). Ella constituiría uno de los pilares de “la estabilidad de la unión de las naciones americanas”<sup>50</sup>.

El concepto había sido postulado por décadas y, desde la Primera Conferencia Panamericana (1889-1890), Chile estaría con el voto de mayoría en favor de que “una nación no tiene ni reconoce a favor de los extranjeros, ninguna otra obligación o responsabilidad que las que tenga establecidas a favor de sus nacionales, en casos análogos, por la Constitución del país y por sus leyes”<sup>51</sup>. Idénticos términos se reiterarían en la Segunda Conferencia de 1901-1902, donde también se analizó la proscripción del cobro de las deudas mediante el empleo de la fuerza (conocida como doctrina Drago), lo cual influiría en la Conferencia de La Haya de 1907.

Nuestro país se situaría también entre aquellos que –en su momento– consideraron que la Convención sobre Derechos y Deberes de los

---

49 Ibid., p. 243.

50 Citada en Luis Guillén Atienza, *El Principio Internacional de No Intervención y las Doctrinas Americanas*, Santiago, Colección de Estudios Derecho Internacional, 1949, p. 198.

51 Ibid., p. 88. Cita tomada de *Congresos Pan-Americanos*, A. Vicuña S., p. 27.

Estados (1933) traducía correctamente los puntos de vista en materia de prohibición de la intervención en los asuntos externos e internos de cada Estado. Así como también que los nacionales y extranjeros se encuentran sometidos a la misma protección de la legislación interna de los Estados y de las autoridades nacionales, y que no pueden aspirar a más derechos que los nacionales en el ámbito interno de los Estados. Del mismo modo, Chile fue partidario del desarme y apoyó el Pacto Gondra (“Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos”, 1923), sobre la investigación<sup>52</sup>.

El concepto de codificación y el de una “perfecta” igualdad jurídica<sup>53</sup> es la base del Convenio sobre Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados, de 1933, ratificado por Chile, cuyo artículo 11 repudia el derecho de intervención. En la Conferencia de Buenos Aires, de 1936, se aprobaría, con la participación de Estados Unidos, el Protocolo Adicional de No Intervención.

Se trata de una época donde se avanza en la construcción de una solidaridad política americana, moldeada mediante declaraciones (Octava Conferencia Interamericana Americana de Lima, 1938), que permea las políticas durante la Segunda Guerra Mundial. Se afirmaría así, que no se consideraría como beligerante a ningún Estado americano que se encuentre o se llegue a encontrar en estado de guerra con otro Estado no americano. Chile apoyaría, bajo la fórmula de recomendación, la decisión de considerar todo acto de agresión contra una república americana como un acto de agresión contra todas, por constituir una amenaza inmediata a la libertad e independencia de América.

Se destacaría en Chile la preservación de la capacidad para adoptar las medidas de cooperación económica, política y militar, fijando las modalidades de cada posición “solidaria”, según las atribuciones que se reivindicaban. Asimismo, que se estaría a la posición y circunstancia de cada país, e incluso con la reserva expresa de aprobación legislativa.

En 1942, Chile haría pública su posición frente a la guerra mundial y expondría que: “nuestra política internacional corresponde a la tra-

---

52 Bruner, H. (1938). “Aspectos del Sistema Internacional Americano”, memoria de prueba. Santiago: Editorial Letras.

53 Barros Jarpa, E. (1964). Derecho Internacional Público, 3ª edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p.84.

dición y representa el leal cumplimiento de los deberes de solidaridad continental. Hasta ahora, hemos llegado a otorgar el estatuto de “no beligerante” a los Estados americanos, que se han visto arrastrados al conflicto bélico. El territorio y las aguas jurisdiccionales de la República, no podrán ser utilizados directa ni indirectamente para el ejercicio de actividades de cualquier orden, que perjudiquen el patrimonio moral o material de cualquier país americano. En la dirección de las relaciones exteriores, el Presidente de la República ejercerá sus privativas facultades constitucionales, sin otra mira que la de salvaguardar, con plena independencia, el interés del país, manteniendo incólume la dignidad de su soberanía. Esta patriótica resolución caracteriza nuestras actividades internacionales, que se ejercitan con moderada prudencia, pero que de ninguna manera pueden desvincularle de las ideas y sentimientos que nos unen fraternal y materialmente a toda América”<sup>54</sup>.

La posición sostenida durante el conflicto, hasta la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares con las Potencias del Eje, en 1943, fue definida por Barros Jarpa como inspirada “en el deseo de mantener integralmente su derecho de libre determinación en materias de política externa, dentro del espíritu de solidaridad continental que forma su tradición histórica”<sup>55</sup>.

La compatibilización entre continentalismo y universalismo sería, entonces, una constante de la orientación jurídica de Chile en el ámbito multilateral, característica que continuaría en el curso de los años y sería también útil para enfocar problemas nuevos<sup>56</sup>.

El ámbito multilateral no sería solo un marco para consolidar estos enfoques, sino que muestra, además, la tendencia a prospectar definiciones económicas con alcance institucional y configurar una política exterior en un mundo más global<sup>57</sup>. La iniciativa de 1954 para crear un Banco Interamericano de Desarrollo, respondió a esa definición.

---

54 Mensaje de S.E. el Presidente de la República en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional 21 de mayo de 1942, p. XI. En [http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes\\_presidenciales](http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales)

55 Ernesto Barros Jarpa, *op.cit.*, p. 96.

56 Dupuy, R.-J. *op.cit.*, p. 182

57 Orrego Vicuña, F. (1966). *La integración política. Su realidad. Su necesidad.* Santiago: Editorial Jurídica.



En 30 años de política exterior –de los años sesenta a los noventa–, la cuestión económica y comercial adquiere dimensiones más amplias, y se proyecta mediante una serie de esquemas regionales y subregionales, que teniendo a la ALALC como marco inicial, y posteriormente la ALADI, daría lugar a proyectos destinados a avanzar mediante normas especiales entre países afines. Un esfuerzo políticamente interesante en cuanto al desarrollo de mecanismos institucionales, de breve participación de Chile, fue el del Pacto Andino, donde se procuraría promover un mercado subregional, asumiendo una suerte de división internacional del trabajo. Joaquín Fernandois<sup>58</sup> analiza este período y advierte que, en el curso de los años, Chile fue ejerciendo un liderazgo no excluyente en política exterior, fenómeno que creemos se aplica también en materia de derecho internacional, en lo relativo al tipo de desarrollo institucional de esos años. Gravitó sin confrontaciones fue una característica.

#### 4.- PARTICIPACIÓN EN LA GENERACIÓN MULTILATERAL DE NORMAS. LA CONSTRUCCIÓN DE NACIONES UNIDAS COMO UN NUEVO ORDEN MULTILATERAL

Después de suscribir la Carta de Naciones Unidas, en 1945 (San Francisco), en cuya preparación Chile ocupó un sitio en el Comité Ejecutivo, el Ministro de Relaciones Exteriores, Joaquín Fernández, destacaba que ninguna materia había escapado a la intervención de nuestro país, y que se había logrado apoyo para que prevaleciera el principio del respeto de los tratados<sup>59</sup>.

“Nada hay en la Carta que ofrezca alguna contradicción con nuestro pasado ni con nuestras aspiraciones. Si un país cualquiera quisiera invocar de mala fe sus disposiciones para remover casos ya resueltos, estas

---

58 Fernandois, J. (1991). “De una inserción a otra: política exterior de Chile, 1966-1991”, *Estudios Internacionales*, N°96, pp. 433-455.

59 En Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile y la Conferencia de San Francisco, Santiago, MCMXLV, Anexo XI, p. 195

pretensiones correrían la misma suerte que corrieron ante la pasada Liga de las Naciones”<sup>60</sup>.

El ministro anunció, con satisfacción, que la Corte Internacional de Justicia se establecería sin una cláusula de jurisdicción obligatoria<sup>61</sup>. Chile también logró introducir la referencia al derecho internacional en el artículo 38 del Estatuto, para enmarcar el ejercicio de la competencia de la CIJ<sup>62</sup>. Asimismo, estuvo de acuerdo en que las grandes potencias tomaran a su cargo la responsabilidad de “aplastar todo asomo de agresión”, sobre la base de un mecanismo central de control del nuevo orden internacional.

La respuesta chilena a la consulta que le dirigiera Estados Unidos –como a los demás gobiernos americanos– respecto de la constitución de una organización dotada de un Consejo encargado del arreglo pacífico de las disputas internacionales y de la prevención de las amenazas a la paz o las violaciones a ella, postularía ciertos puntos básicos que destacamos<sup>63</sup>:

- El principio de la igualdad jurídica de los Estados, de modo que todos ellos puedan elegir y ser elegidos por votación, por turno “o por otro medio que sea manifestación de efectiva igualdad”. Chile apoyaría la idea de que la Asamblea General debía ser un órgano plenamente representativo de la comunidad internacional, armonizando sus facultades con las del Consejo de Seguridad.
- El Consejo no sería integrado únicamente por los cuatro mayores Estados, sino que por otros Estados, al menos en igual cantidad y designados en la forma igualitaria aludida.

---

60 Ibid., p. 196.

61 Ibid.

62 Ibid, p. 58

63 Exposición del señor Ministro de Relaciones Exteriores, D. Joaquín Fernández Fernández, ante el Honorable Senado, en las Sesiones Ordinarias N.os 32 y 35, de fechas 22 y 30 de Agosto de 1945, respectivamente. En Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile y la Conferencia de San Francisco, Santiago, MCMXLV, pp.11-15.

- Respeto “escrupuloso” a los tratados como elemento básico de todo lo que se instituya o declare, en forma provisional o definitiva, sobre organización del futuro internacional, y la exigencia de que las obligaciones de los tratados o modificaciones de sus estipulaciones, no pueden realizarse sin el acuerdo pacífico de los otros Estados contratantes.

Una pregunta que surgía entonces fue si resultaba compatible la universalidad de la organización con el panamericanismo u otros sistemas continentales o regionales. Chile evaluaría su posición considerando su experiencia con la Sociedad de las Naciones.

Posteriormente, la política de autonomía regional y su correlato jurídico, se observaría –según explica Fernandois<sup>64</sup>– a comienzos de los años ‘60, cuando se planteó la cuestión cubana y la declaración que excluía al Gobierno de Cuba del Sistema Interamericano (1962). Ello, argumentando la incompatibilidad con los principios y normas del sistema regional, en especial, el de seguridad colectiva establecido por la Carta de la OEA y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

Chile era miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y votó en favor de la autonomía del sistema regional (en contra de dicha posición votaron la URSS, Rumania, Ghana y la República Árabe Unida). El 24 de marzo, el delegado chileno, Humberto Díaz Casanueva (Daniel Schweitzer, también chileno, presidía el Consejo), diría que, aún cuando el Consejo puede discutir cualquier asunto “que estime digno de atención”, lo único obligatorio por parte de la OEA es una mera información a la ONU, o que esta tome “conocimiento oficial de lo actuado, previa salvedad del Art. 53” (de la Carta de la ONU). Añadió: “mi gobierno estima que (...) ha de quedar firmemente asentada la autonomía del sistema regional interamericano y la justa y equilibrada inserción de dicho sistema dentro del marco de las Naciones Unidas”<sup>65</sup>.

---

64 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1962, citada en Joaquín Fernandois, Chile y la Cuestión Cubana, 1959-1964, Estudios Históricos, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1979, 5, pp. 113-200.

65 Ibid., p. 170.

La referencia a la Carta de las Naciones Unidas es obligatoria en este estudio. La evaluación contemporánea a su adopción, mediante la exposición de Chile en torno de tres temas fundamentales en la Conferencia de San Francisco (1945)<sup>66</sup>, hablan sobre la posición respecto de la construcción del nuevo sistema institucional:

- **Tratados internacionales:** (su respeto quedó afirmado en el Preámbulo de la Carta), su posible revisión fue ampliamente discutida y no quedó consagrada. El Artículo 14 de la Carta que establece la facultad de la Asamblea General de recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que su juicio pueda perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, contó con la oposición expresa de la URSS, Francia y Chile, entre otros, reiterando que ella no puede interpretarse como una atribución para efectuar revisiones de tratados<sup>67</sup>.
- **La cuestión del veto:** Chile manifestó oposición al veto en materia de solución de controversias y en lo concerniente a la reforma de la Carta, aceptando que se requiriese el voto de las potencias de rango permanente en el Consejo de Seguridad, cuando se tratase de resoluciones que pueden conducir a medidas coercitivas o de orden militar. Chile se abstuvo respecto del texto de Yalta sobre la materia, junto a otros 14 Estados. En otro ámbito, cual era el de la adopción de medidas coercitivas para prevenir o impedir agresiones futuras, la delegación chilena consideró indispensable la unanimidad de las Grandes Potencias<sup>68</sup>. Finalmente, Chile se abstuvo al aprobarse la fórmula del veto que prevaleció en la Carta.

---

66 Exposición del señor Ministro de Relaciones Exteriores, D. Joaquín Fernández Fernández, ante el Honorable Senado, en las Sesiones Ordinarias N.os 32 y 35, de fechas 22 y 30 de Agosto de 1945, respectivamente. En Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile y la Conferencia de San Francisco, Santiago, MCMXLV, op.cit. pp.18-33.

67 Ibid, P. 22-24.

68 Ibid, p. 78.

- **Sistemas Regionales:** la preservación del sistema continental, que refleja las disposiciones del actual Capítulo VIII de la Carta, fue apoyado. Y, en lo relativo a la legítima defensa, Chile respaldó el Acta de Chapultepec que estableció la solidaridad de los Estados americanos ante la agresión y los medios de repelerla.
- **Capítulo de solución de controversias:** se manifestó preocupación por delinear las competencias del Consejo de Seguridad, en cuanto a que solo de la voluntad de las partes podría depender el sometimiento de una controversia a la Corte Internacional de Justicia, “y que al respecto no tiene el Consejo ninguna facultad de cuyo ejercicio pudiera derivar una decisión obligatoria para los Estados contendientes”<sup>69</sup>.

Chile también plantearía iniciativas respecto de la participación en la nueva organización, las cuales no tuvieron apoyo de algunas de las potencias. Esas iniciativas se referían a las condiciones internas que deberían cumplir los países para ser admitidos (“amantes de la paz ‘y del sistema democrático’”) y a una declaración de principios relativa al reconocimiento de gobiernos de facto, exigiéndoles que demostrasen estar dispuestos a volver a la normalidad democrática<sup>70</sup>. No fue ese el sentido que adoptó la fórmula de no injerencia en asuntos internos que contiene la Carta.

## 5.- EL DERECHO INTERNACIONAL EN LA AGENDA CONTEMPORÁNEA: TRADICIÓN E INNOVACIÓN

Los años más estudiados en nuestro país, los ‘90, muestran una reconfiguración de la política exterior jurídica, que busca compatibilizar una activa participación en los procesos globales atinentes a los intereses de Chile, con definiciones económicas orientadas por una inserción flexible<sup>71</sup>. El derecho internacional económico, por ejemplo,

69 Ibid, p. 45.

70 Ibid, p. 76-77.

71 Van Klaveren, A. (1998). “Chile’s International Integration”, pp.124-129, en Toloza, C. & Lahera, E. (editors), Chile in the Nineties. Presidencia de la República y Stanford University Libraries.

va adquiriendo una importancia central y se estructura en torno al concepto del regionalismo abierto. También lo fue la temática de los derechos humanos<sup>72</sup> en el sistema internacional y en el orden interno, que introduciría una nueva pregunta sobre el rol del derecho internacional como articulador de las relaciones entre actores internos con el Estado mismo, así como acerca de la relación de este con otros actores en el sistema internacional.

En esa esfera, puede considerarse una mirada de mayor extensión en el tiempo y donde se insertan dos instrumentos a los cuales Chile adhiere desde su origen, participando en su redacción: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)<sup>73</sup>.

En el derecho del mar se daría otro fenómeno especial, ya que, a partir del trabajo subregional sobre la base de las declaraciones de Chile y Perú, de 1947, y sus vastas proyecciones jurídicas, se generó una persistente y progresiva acción en el ámbito regional y global para generar cambios jurídicos. En todas las décadas posteriores, se realizaría un trabajo político y jurídico, donde destacan las temáticas relacionadas con las competencias del Estado costero y sus derechos soberanos y de jurisdicción; el régimen de líneas de base rectas; la definición de estrechos utilizados para la navegación internacional, y la defensa del patrimonio común de la humanidad, aplicable en la zona más allá de la jurisdicción nacional.

El proceso no puede comprenderse sin mirar la globalidad de una participación en la esfera regional y en las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1958 y 1960. A partir de esos años, se produce una gradual generalización de las 200 millas de zona marítima, caracterizada como soberanía y jurisdicción, y propiciada como mar patrimonial<sup>74</sup> antes de asumir su definición como zona económica exclusiva, compatible con la existencia de una platafor-

72 Risse-Kappen, T.; Ropp, S. & Sikkink, K (eds.) (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press. [http://assets.cambridge.org/97805216/50939/frontmatter/9780521650939\\_frontmatter.pdf](http://assets.cambridge.org/97805216/50939/frontmatter/9780521650939_frontmatter.pdf)

73 Santa Cruz, H. (1984). *Cooperar o Perecer, El Dilema de la Comunidad Mundial*, T. I. Buenos Aires: GEL, pp. 177-209.

74 Vargas Carreño, E. (1973). *América Latina y el derecho del mar*. México: Fondo de Cultura Económica, Posición elaborada en el seno del Comité Jurídico Interamericano, 1971.

ma continental. La política jurídica chilena tendría la doble tarea de preservar la integridad de las 200 millas marinas, participando en el sistema subregional del Pacífico Sur, y de promover activamente su generalización, llegando a la cristalización de principios y normas de validez general<sup>75</sup>.

El concepto de plataforma continental, definida no solo en términos de la profundidad de las aguas, sino también conforme a criterios de distancia y la aceptación de principios sobre la conservación de los recursos vivos en alta mar y su relación con la zona económica exclusiva, es otra manifestación de un enfoque que se expande por la vía multilateral. El período que comprende los años 1973 a 1982, marca una etapa de discusión y afirmación global, donde finalmente la zona marítima de 200 millas es aceptada como zona de naturaleza *sui generis*, dotada de derechos soberanos y jurisdicciones del Estado ribereño.

La ruta iniciada por países latinoamericanos y donde los Estados del Pacífico Sudeste –Chile (1947), Perú (1947) y Ecuador (1952), afincada en la Declaración de Santiago sobre zona marítima de agosto de 1952– destacan más por su perseverancia e impacto jurídico y político, que por las diferencias de interpretación que, de tiempo en tiempo, pueden haber surgido en cuanto a sus efectos respecto de terceros. Años más tarde, en la primera década del siglo XXI, la política jurídica chilena volvería a asumir un rol en el marco multilateral con las negociaciones del Acuerdo para establecer la Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur –SPRFMO (2009), abriendo camino, además, a la adhesión –en 2016– al Acuerdo de las Naciones Unidas sobre especies transzonales y altamente migratorias (1995). En esta materia, reconocemos el rol de figuras como Fernando Zegers, Jorge Berguño y Andrés Couve, quienes se proyectaron en los últimos veinte años.

Por otra parte, la relación entre derecho internacional y régimen democrático, junto al desarrollo de los acontecimientos en la esfera regional, con variaciones, ha sido un tema constante y que refleja la evolución de la cooperación política y sus alcances jurídicos. Entre los hitos que vinculan esta temática con nuestro país, se recuerda la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada

---

75 Orrego Vicuña, F. (ed.) (1984). *The Exclusive Economic Zone. A Latin American Perspective*. Boulder: Westview Press.

en Santiago, en 1959. Allí se adoptó la Declaración de Santiago de Chile sobre Democracia Representativa, que encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos el estudio de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano vigente. Se creó, además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En el decenio 1949-1959, el Sistema Interamericano había incurrido en torno a las relaciones entre la efectividad de los derechos humanos y la cuestión de la legitimidad de los gobiernos americanos. Hubo iniciativas como la Doctrina Betancourt sobre el no reconocimiento de los gobiernos de facto, y la propugnada por Uruguay, sobre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia. Con este bagaje, el Comité Jurídico Interamericano elaboró un Estudio sobre la Relación Jurídica entre el Respeto de los Derechos Humanos y el Ejercicio de la Democracia (1959), que alude a la conexión entre el fortalecimiento de la democracia y la protección internacional de los derechos humanos. Con el apoyo del jurista chileno Luis David Cruz Ocampo, el Comité señalaría la necesidad de que se adoptase una convención especial que pudiese institucionalizar estos temas<sup>76</sup>.

Las materias vuelven a plantearse después de dos reformas de la Carta de la OEA, en el Compromiso de Santiago de 1991, adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, junto a la Resolución 1080 sobre la Democracia Representativa (AG/RES. 1080 (XXI-O/91)). Se faculta al Secretario General para que solicite la convocatoria inmediata del Consejo Permanente, en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del libre ejercicio del poder, por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión *ad-hoc*

---

76 La relación entre el concepto de legitimidad democrática, derechos humanos y derecho internacional no era algo nuevo, ya que databa desde la creación misma de la Organización de los Estados Americanos. [http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/La\\_Democracia\\_CJI\\_1946-2010\\_publicacion\\_completa.pdf](http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/La_Democracia_CJI_1946-2010_publicacion_completa.pdf). Sobre el sistema de protección de derechos humanos en general: [http://www.corteidh.or.cr/docs/libros/docsbas2012\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/libros/docsbas2012_esp.pdf)



de Ministros de Relaciones Exteriores o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dentro de un plazo de 10 días.

Estas instancias tienen, entonces, por objeto: “analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estimen apropiadas, conforme a la Carta y al Derecho Internacional”. Quedan incluidos, por consiguiente, los hechos que “ocasionen una interrupción abrupta e irregular del proceso político institucional democrático”, y aquellos otros que “afecten el libre ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”. De ahí que las decisiones que se adopten en ambas situaciones deben estar conformes con la Carta de la OEA, además de serlo con el derecho internacional.

Los cursos de acción a seguir, así enmarcados, deberán ser congruentes con los principios de autodeterminación y de no intervención, según los artículos 16 y 18 de la Carta de la OEA y 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>77</sup>. Chile aprobó, a continuación, el “Protocolo de Washington” (1992), que agregó un nuevo artículo 9 al Capítulo III de la Carta de dicha Organización:

“Un Miembro de la Organización, cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza, podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado”.

En 1995, el Comité Jurídico Interamericano aportaba su posición en cuanto a la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en el sistema y organización política de cada Estado miembro del Sistema Interamericano, escogiendo los medios y formas que estime adecuados<sup>78</sup>. En el año 2000, el jurista Eduardo Vío Grossi proponía,

---

77 En ese período, el tema de Haití planteó la interrogante de si el quebrantamiento de la democracia en uno de los Estados Miembros podía llegar a constituir un asunto que amenazare la paz y seguridad internacionales y, en tal razón, escapase a la competencia exclusiva de la OEA para ser comparado con la Organización de las Naciones Unidas. Si ello aconteciere, correspondería al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas calificar la situación y adoptar la resolución que correspondiese.

78 La Democracia en el Sistema Interamericano (Resolución aprobada en la sesión ordinaria, celebrada el 23 de marzo de 1995) 1 CJI/RES.I-3/95. [http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-RES\\_I-3-95.pdf](http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-RES_I-3-95.pdf)

en el seno del Comité Jurídico Interamericano, un pacto multilateral sobre la democracia<sup>79</sup>, bajo la forma de una Anteproyecto de Pacto Democrático de las Américas, que recogiese las normas, principios y prácticas jurídicas interamericanas vigentes, en lo que se refiere al contenido de la obligación jurídica interamericana de ejercer efectivamente la Democracia Representativa, y que llamase la atención acerca de la importancia y trascendencia de la tarea, que califica de jurídica y de su resultado, también jurídico. Herald Muñoz y Mary D'Leon abordarían también el tema en un artículo publicado en 1998, con el título de "The Right to Democracy in the Americas"<sup>80</sup>.

En esta agenda mundial compleja, el rol del multilateralismo en la esfera de Naciones Unidas es ineludible; es el derecho internacional aplicado a los temas de la sociedad internacional. Así se definiría la relación que se ha ido perfilando entre la política exterior chilena y el marco de la Carta de las Naciones Unidas.

Desde su suscripción, Chile ha debido enfrentar discusiones de relieve, en las cuales ha incidido la forma como se han abordado los temas en el seno de órganos políticos o especializados de las Naciones Unidas. Entre otras, sobre el poder para nacionalizar compañías extranjeras y los requerimientos de su validez; cuestiones atinentes a la inmunidad de jurisdicción de ex jefes de Estado; la defensa de las 200 millas de zona económica exclusiva; la conservación de los recursos vivos marinos y la controversia sobre la conservación de las especies en alta mar (pez espada), incluyendo la defensa de sus derechos y posiciones ante la Corte Internacional de Justicia, órgano judicial de las Naciones Unidas, por las demandas de Perú en 2008 y de Bolivia en 2013.

Por otra parte, es en la esfera de creación de un marco jurídico, a partir de los principios de la Carta de Naciones Unidas, en áreas como los derechos humanos, descolonización, no discriminación y, en particular, en un esfuerzo sostenido en las primeras dos décadas, por asentar la relación entre desarrollo y derechos humanos, que el derecho

---

79 Ibid., Voto Razonado (presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi) Río de Janeiro, 25 de agosto de 2000, p. 2010

80 Journal of inter-American Studies and World Affairs, 1998, Vol. 40, 1, pp. 1-18.

internacional ha estado siempre en el centro del debate. Ciertamente el principio de autodeterminación destacaría en un primer período<sup>81</sup>.

En 1960, Chile participaba en la adopción de la Declaración sobre la concesión de la Independencia de todos los Pueblos Coloniales (Resolución 1514), y le interesaba que ese principio se incorporase en los Pactos de Derechos Humanos de 1966<sup>82</sup>.

Por su parte, la inclusión de la soberanía permanente sobre los recursos y riqueza natural, como parte del derecho de los pueblos a la autodeterminación, fue una propuesta de Chile formulada en 1952<sup>83</sup>.

Términos como grandes lineamientos y enfoques de mediano plazo, serían usuales para definir el panorama de derecho internacional en la política multilateral, con agendas promovidas por nuestro país, entre la que destaca la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Hernán Santa Cruz recordaría al respecto:

“En la declaración que hice ante el Consejo en nombre de Chile, expuse nuestra posición favorable al texto de la Comisión, destacando, entre otros factores, la novedad del enfoque adoptado en el sentido de combinar el triple ‘derecho de cada individuo a la vida, la libertad y la seguridad (artículo 3), que es el fundamento espiritual de la Declaración’, con el artículo 20 (Nº 27 en el texto final), que agrega ‘la promesa de la seguridad en la vida a través del goce de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad’ y con el artículo 26 (el cual finalmente la Asamblea transformó en los artículos 27 y 28), expresé: ‘en el afán de dar concreción real al derecho a la libertad, este artículo se ocupa del individuo en sus relaciones con la nación y con

---

81 Santa Cruz, H. (1988). Cooperar o Perecer, El Dilema de la Comunidad Mundial. Buenos Aires: GEL. T.II, pp.245-260.

82 La posición de Chile se asociaría a las disposiciones comunes de los Pactos de 1966: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho, establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. Los Estados partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas”.

83 UN Doc.E/CN.4/L.24, 16 April 1952. La fórmula propuso que “In no case may a people be deprived of its own means of subsistence on the grounds of any right that may be claimed by other States”.

la comunidad internacional, y establece que la paz social y la paz entre las naciones, es un derecho de la persona humana necesario para el ejercicio de su libertad<sup>84</sup>... Destaqué, también, que tres disposiciones -los artículos 3, 22 y 28- contienen la esencia del carácter tan especial y creativo de la Declaración. El primero reconoce el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad; el artículo 22 declara que toda persona tiene derecho a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad, y toda persona tiene derecho a la seguridad social. El artículo 28 proclama la necesidad de que se establezca un orden social justo y una sociedad internacional pacífica, que asegure una cooperación internacional efectiva para que el ser humano pueda hacer realidad sus derechos, ambos elementos indispensables para su ejercicio<sup>85</sup>.

Otra área de discusión sobre una futura Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), también tendría la voz de Chile. Este diría que “reconocer, que es facultad privativa del Estado, determinar las formas y oportunidades de la aplicación de tales derechos [libre circulación y a fijar residencia en país diferente del de la nacionalidad], significaría consagrar la renuncia implícita de una facultad irrenunciable e inalienable del ser humano. No sería la nuestra una Declaración de los Derechos Humanos, sino una declaración del derecho omnímodo de los Estados<sup>86</sup>”.

Los elementos de universalidad –valor jurídico apoyado por Chile– se complementan con el reconocimiento del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad (artículo 3); el derecho a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a la dignidad y el derecho a la seguridad social (artículo 22), y la necesidad de que se establezca un orden social justo y una sociedad internacional pacífica, que asegure una cooperación internacional efectiva para que el ser humano pueda hacer realidad sus derechos (artículo 28)<sup>87</sup>.

La concepción de derechos económicos, sociales y culturales, y su formulación en el texto de un futuro Pacto, respondería entonces al

---

84 Santa Cruz, H. (1984). Cooperar o Perecer. El dilema de la comunidad mundial. Buenos Aires: GEL. T I, p.183.

85 Ibid., p. 198.

86 Ibid., p. 189.

87 Ibid., p. 198.

enfoque multidimensional que para Chile debía tener el desarrollo de las normas de derechos humanos<sup>88</sup>. Similar reflexión merecería el concepto de soberanía permanente sobre los recursos naturales, que la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en 1962 (Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General:

“1) El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado.

2) La exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberán conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones libremente consideren necesarios o deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades”.

La soberanía económica plantearía después la tenue distinción entre reconocer un derecho y garantizarlo<sup>89</sup>.

De la pluma de Santa Cruz surgiría la frase del Pacto sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales: “los Estados partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para: a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.

En la práctica chilena, no debe olvidarse la experiencia relativa a las dificultades vinculadas a la promulgación del Pacto de Derechos Civiles

---

88 *Ibid.*, pp.215-6.

89 *Ibid.*, p. 225.

y Políticos, en 1976, no seguida de su publicación<sup>90</sup>, como lo indicaba el Decreto 778 (1976)<sup>91</sup> del Ministerio de Relaciones Exteriores. Estas diferencias entre poderes del Estado, superadas, implicaron también diferencias acerca de cómo participar en el sistema jurídico internacional, en un determinado período de la historia reciente.

En resumen, en los temas post Carta de Naciones Unidas, la política exterior chilena no ha sido indiferente a la fuerza moral del derecho internacional y a su efecto político y social. La participación en las Naciones Unidas ha implicado definir formas de contribución a la creación del orden internacional mediante el derecho<sup>92</sup>.

Con independencia de la participación de destacados juristas chilenos en la Comisión de Derecho Internacional<sup>93</sup> o en la Corte Internacional de Justicia<sup>94</sup>, nuestra política hacia las Naciones Unidas ha tenido, entre sus características, la aceptación de que constituye un foro para la creación y la afirmación de la vigencia del derecho, contribución que realiza ya sea fomentando el proceso de codificación o desarrollando el derecho internacional. Chile también se ha identificado con la generación de acuerdos multilaterales sobre materias fundamentales para el ejercicio de la soberanía y jurisdicción de los Estados, la creación de un marco común entre países desarrollados y en desarrollo, y el fomento de la cooperación internacional. Así se concibe una política jurídica exterior activa, con algunos ámbitos de acción más visibles:

- Aquellos destinados a actualizar las reglas existentes y generar nuevas formas de acción internacional, a partir de principios básicos y mediante mecanismos de cooperación institucionales. Es el caso de las conferencias destinadas a la negociación y adopción de convenios marco, cuya eficacia depende de factores

---

90 Publicado en el Diario Oficial de Chile el 29 de abril de 1989.

91 <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/legislacion-chilena/tratados-ddhh/570-dec-778-pacto-dcp.html>

92 Instituto de Estudios Internacionales (1996). Informe: Chile y las Naciones Unidas, Estudios Internacionales, N° 114, pp. 263-264.

93 Fernando Albónico, Edmundo Vargas Carreño y Claudio Grossman (2017-2022). Alejandro Álvarez fue juez entre 1946 y 1955.

94 Francisco Orrego Vicuña fue juez ad hoc en el asunto Maritime Dispute (Peru v. Chile), Judgment, I.C.J. Reports 2014, p. 3.

no solo jurídicos, sino que de sólidas definiciones políticas. A este respecto, mencionamos la negociación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969); las precisiones en torno a las normas imperativas, y la voz activa en favor de una definición clara de los mismos y el alcance limitado del cambio fundamental de circunstancias, como causal que pueda afectar su vigencia, dejando fuera a los tratados relativos a fronteras<sup>95</sup>.

– Aquellos establecidos en el marco de tratados multilaterales, y que se configuran mediante órganos de aplicación de los mismos (consejos, comisiones, conferencias de examen), donde la calidad y el contenido de la participación son claves. Estos órganos requieren, además, interrelacionar diferentes sistemas convencionales, como es el caso de la lucha contra el terrorismo, con participación de los actores no estatales, puesta de relieve en las resoluciones 1540 (2004) y 2325 (2016) del Consejo de Seguridad. Estas resoluciones repercuten en la forma como se implementan las disposiciones de una Convención independiente de las Naciones Unidas, como la que prohíbe las Armas Químicas (1992) ante la amenaza o la acción de actores no estatales.

– Aquellos que requieren la participación de expertos, ya sea en representación del país o a título personal, y que pueden ser incluso no gubernamentales y académicos. Por ejemplo, los temas atinentes a la elaboración de acuerdos, leyes uniformes y normas modelo para regir actividades transnacionales, así como el arbitraje comercial, y lo relativo al derecho del mar (plataforma continental, fondos marinos, pesca en alta mar), forman parte de este enfoque.

A esta diplomacia político-jurídica, se agrega que requiere una concepción sobre la eficacia del orden jurídico internacional y la bús-

---

<sup>95</sup> La posición de la delegación que presidió el ex Ministro de Justicia, Pedro Jesús Rodríguez, en United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, Vienna, 26 March – 24 May 1968, Official Records. Summary records of the plenary meetings of the Committee of the Whole, United Nations 1969, A/CONF.39/11. United Nations on the Law of Treaties, Second Session, Vienna, 9-April-22May 1969, Official Records. Summary records of the plenary meetings of the Committee of the Whole. United Nations 1970, A/CONF.39/II/Add.1.

queda de la universalidad. Este debate se ha observado en lo relativo a la creación y el funcionamiento de la Corte Penal Internacional. Si la ratificación del Estatuto fue un desafío para la política exterior, la continuidad del ejercicio de su competencia requiere una política de afirmación constante, dado que su actuación se da siempre en un medio de conflictos y asimetrías en lo relativo a los valores que están en juego. La ratificación del Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, firmado en 1998, tomaría 10 años en hacerse efectiva. Ello importaría un largo proceso de trabajo parlamentario, así como de decisiones constitucionales y legales internas<sup>96</sup>, que afirma la convicción de la importancia de este tribunal para la inserción multilateral de Chile.

Finalmente, cabe formularse la pregunta de si es posible que el derecho internacional actúe en un ambiente de cambios profundos. ¿Debe, además, el derecho internacional servir como instrumento para acelerar la evolución de las premisas conocidas? La respuesta que ha dado nuestra política exterior ha sido positiva en ciertas áreas y también de búsqueda de acuerdos y estabilidad de las normas. El derecho del mar ha sido una muestra.

También lo fue la conclusión del debate en torno al derecho a nacionalizar a fines de la década de los '60 y comienzos de los '70, cuando políticamente podían dominar las ideas en favor de la total autonomía del Estado para decidir en materia de compensaciones<sup>97</sup>. Allí encontraría su lugar la teoría de las ganancias excesivas, incorporada en la reforma constitucional chilena de 1971. El texto decía:

“El monto de la indemnización o indemnizaciones, según los casos, podrá determinarse sobre la base del costo original de dichos bienes, deducidas las amortizaciones, depreciaciones, castigos y desvalorización por obsolescencia. También podrá deducirse del monto de la indemnización el todo o parte de las rentabilidades excesivas que hubieren obtenido las empresas nacionalizadas”<sup>98</sup>.

---

96 Troncoso, C. (2011). *Parlamento y Política Exterior de Chile: Un Balance de Veinte Años (1990-2010)*. Konrad Adenauer Stiftung. Serie de Estudios N° 6, Chile, pp. 39-53.

97 La línea más clara, en tal sentido, en E. Novoa Moreal, *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la Ley Internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

98 Artículo 1, c, Ley 17450, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29026>. Criterio que recoge la disposición Decimoséptima transitoria, letra b) de la Ley.



Las connotaciones que posteriormente ha adquirido el derecho internacional, en particular a partir de la aceptación de los acuerdos sobre promoción y protección de inversiones, en el caso de Chile desde la década de los '90, llevaría a una revisión de los marcos aplicables en la materia sobre la base de compensaciones inmediatas, adecuadas y efectivas, además de la regla general de no discriminación.

En el ámbito de la nacionalización de las compañías de la gran minería del cobre en Chile, en virtud de una reforma constitucional de 1971 (Ley N°17450 de 12 de julio de 1971), la doctrina chilena fue parte de un debate de alcance mundial, donde intervenían los enfoques relativos, al declinar de la teoría de los derechos adquiridos y al rol del "enriquecimiento sin causa", impulsado por Jiménez de Aréchaga, la "equidad" y las compensaciones globales, entre fórmulas que muestran la práctica internacional de la época para asignar compensaciones<sup>99</sup>. Reglas discutidas, afirmadas y criticadas, que giraban en torno a la distinción entre distintas clases de inversiones, donde el rol de la equidad se introducía para evaluar los beneficios que aquellas reportaban<sup>100</sup>.

## 6.- CONCLUSIONES

El derecho internacional puede ser una forma de ver la sociedad mundial o regional. La naturaleza de los hechos políticos, la realidad social y las aspiraciones de las sociedades, así como los valores y objetivos que se definen en determinados instantes –recordemos el tema del apartheid en los años '60 y '70, la lucha contra la discriminación racial, la condena de la tortura, el fortalecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, la solución de controversias en materia de inversiones, las disciplinas aplicables al comercio internacional, los acuerdos de libre comercio, entre otras–, muestran un espacio amplio de participación multilateral con sentido jurídico, inescapable para la política exterior chilena.

99 Orrego Vicuña, F. (1973). "Some International Law Problems Posed by the Nationalization of the Copper Industry by Chile". *American Journal of International Law*, N°67, 4, pp. 711-727.

100 Díaz Albónico, R. (1973). "La place de l'équité et de l'enrichissement sans cause dans le calcul de l'indemnité en cas de nationalisation". *Revue égyptienne de droit international*, N°29, pp.175-210.

Como rasgo general, Chile ha acompañado procesos conducentes a la adopción de tratados de alcance global, cuyos objetivos se orientan a estructurar un tipo de orden en las relaciones internacionales, a promover más altos estándares de conducta para los Estados y otros actores, y a actuar eficazmente en la prevención de conflictos. Casos emblemáticos han sido el Derecho del Mar y la III Conferencia que da lugar a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982); la participación en convenciones sobre desarme de especial impacto en América Latina, destacando, entre otras, la conducente a la prohibición de las armas nucleares en la región (Tratado de Tlatelolco, 1967), la relativa a la prohibición de las armas químicas (Convención para la Prohibición de las Armas Químicas, 1992), las prohibiciones relativas a las armas nucleares y los ensayos nucleares, los tratados relativos al espacio exterior, y en cuestiones fundamentales para la armonización de las políticas de los Estados, la negociación de los Pactos sobre Derechos Civiles y Políticos<sup>101</sup>, y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)<sup>102</sup>, que marcaron una época en el seno de Naciones Unidas. Ello se refleja, al menos, en dos líneas de acción: por una parte, el esfuerzo por armonizar esferas prioritarias de la política exterior con el desarrollo y la consolidación de proyectos globales o regionales con claro alcance jurídico, y por otra, el entender los espacios multilaterales (institucionales o de concertación) como contextos necesarios para lograr adhesiones en torno a objetivos y valores que requieren la conjunción de intereses, y que conducen a definiciones que pueden tener significados jurídicos e impacto en la cristalización de principios y normas jurídicas, generales o regionales (responsabilidad de proteger, no discriminación, soberanía permanente sobre recursos naturales, lucha contra la pesca ilegal no reglamentada y no informada, democracia representativa en el ámbito regional, conceptualización de crímenes internacionales, entre otras).

Por otra parte, en la relación entre política exterior y capacidad de influir y actuar en el seno de la comunidad internacional<sup>103</sup>, el derecho

101Ratificado en 1972, pero su promulgación data de 1976 y su publicación en el Diario Oficial, de 1989.

102Promulgado y publicado en el Diario Oficial en 1989.

103Portales, C. (2011). "Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en un mundo global". Estudios Internacionales 169, p.192.

internacional aporta elementos que pueden ser esenciales para la acción de los agentes públicos y los privados, incluyendo la sociedad civil. ¿Es esta una posición que responde a diseños coyunturales o tiene una consistencia más profunda? Entre los factores que permiten explicar este fenómeno, estarían:

- El rol de la enseñanza del derecho internacional en un sentido amplio, que se enriquece de la experiencia de académicos en funciones de representación del país, en asesorías y cargos públicos. La lista de los delegados a las conferencias, los nombres de quienes han asesorado a Chile en controversias internacionales, han ido moldeando –entre otros elementos– una forma de comprender el derecho internacional que, a su vez, se refleja al interior del Estado.
- El peso de las relaciones vecinales y subregionales en la definición de opciones en el marco del derecho internacional, a partir de valores básicos y que gozan de amplia aceptación en la comunidad interna y constituyen un punto de partida para la actuación internacional.
- El papel de las grandes conferencias y la participación en el impulso del desarrollo progresivo de las normas internacionales, así como en ámbitos de codificación del derecho internacional.
- El respaldo a conceptos de derecho internacional en los foros regionales y mundiales de cooperación política, económica y social, que permiten la proyección y concertación de intereses comunes o compartidos, sobre bases estables y eficaces.

### *Bibliografía*

- Artaza, M. y Ross, C. (2012). La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global. Vol I y II. Santiago: Ril Editores.
- Barros, M. (1970). Historia Diplomática. Barcelona: Eds. Ariel.
- Bello, A. (1847). Principios de Derecho Internacional. Caracas: J.M. de Rojas.
- Benadava, S. (1976). Derecho Internacional Público. Santiago: Editorial Jurídica.

- Fernandois, J. (2005). *Mundo y fin de mundo: Chile en la política Mundial 1900-2004*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Figueroa, U. (1989). *Manual de Organismos Internacionales*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Gazmuri, C. (2012). *Historia de Chile 1891-1994: política, economía, sociedad, cultura, vida privada, episodios*. Santiago: Ril Editores.
- González Aninat, R. (1991). Algunas reflexiones sobre una diplomacia multilateral contemporánea. *Revista Estudios Internacionales* N°95. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
- Gutiérrez, H. y Wilhelmy, M. (1991). Concepciones latinoamericanas y asiáticas sobre cooperación regional. *Revista Estudios Internacionales*, N°96, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. pp. 472-517.
- Infante, M.T. (1999). Procesos de integración y protección del medio ambiente: el caso del Mercosur. En Irigoin, J. (Coord.), *Chile y el Mercosur en América Latina: VI Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, pp.741-763.
- Infante, M.T. (1998). Participación de Chile en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: alcances y oportunidades. En Llanos, H. (Ed.), *Los cincuenta años de la tesis chilena de las docientas millas marinas (1947-1997)*. Santiago: Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, pp.59-83.
- Infante, M.T. (1996). “Perspectivas regionales ante el derecho internacional: reflexiones acerca de las tendencias actuales”. En *International law as a language for international relations; Proceeding of the United Nations Congress on Public International Law*. The Hague: Kluwer, pp.45-57.
- Lagos, G. y Van Klaveren, A. (1979). Las relaciones interamericanas en una perspectiva global. *Revista Estudios Internacionales* N°48, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. pp. 390-418.
- López, D. y Muñoz, F. (2007). El sistema multilateral de comercio y la región. *Revista Estudios Internacionales* N° 156, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. pp. 83-105.
- Llanos, H. (2015). *El derecho internacional del medio ambiente*. Santiago: Thomson Reuters.
- Milet, P. (2000). “Chile en el escenario multilateral”. En Rojas, F. (ed.), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*. Flacso-Chile: Editorial Nueva Sociedad.
- Orrego Vicuña, F. (1989). *The exclusive economic zone: Regime and legal nature under international law*. Cambridge University Press.
- Orrego Vicuña, F. (1988). *Antarctic mineral exploitation: The emerging legal framework*. Cambridge University Press.
- Orrego Vicuña, F. (1984). *Política Antártica de Chile*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Editorial Universitaria.
- Orrego Vicuña, F. (1962). *Derecho Internacional Público. Los regionalismos (evolución y trascendencia)*. Estudio presentado en la II Jornadas de Derecho Público, celebrada en Valparaíso.

- San Francisco, A. (2016). *Historia de Chile 1960-2010*. Santiago: CEUSS.
- Santa Cruz, H. (1984). *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial*. Vol. 1 y Vol. 2. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Somavía, J. (2014). *El trabajo decente: una lucha por la dignidad humana*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.
- Tomassini, L. (1981). *Las Relaciones Internacionales de la América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Van Klaveren, A. (2012). *La política del derecho internacional: el análisis de los regímenes internacionales*. En *Estudios de Derecho Internacional: libro en homenaje al profesor Hugo Llanos Mansilla*. Santiago, Legal Publishing Chile: Thomson Reuters, pp. 761-792.
- Van Klaveren, A. (1993). "Why integration now?: options for Latin America". En Peter H. Smith (ed), *Challenge of integration: Europe and the Americas*. Miami: North-South Center, University of Miami; New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 115-145.
- Vargas, E. (2007). *Derecho Internacional Público de acuerdo a las normas y prácticas que rigen en el siglo XXI*. Santiago: Editorial Jurídica.
- Vargas, E. (1971). *Mar territorial y mar patrimonial*. Documento de Trabajo. Santiago: Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Wilhelmy, M. y Lazo, R. (1997). "La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico". *Revista Estudios Internacionales* N°117, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. pp. 3-35.
- Wilhelmy, M. (1981). *Continuidad y Cambio en la Política Exterior Chilena*. *Revista Estudios Internacionales* N°51, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

# LA CONTRIBUCIÓN DEL PODER JUDICIAL A LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE

*Hugo Dolmestch\**

*“Interest does not tie nations together;  
it sometimes separates them.  
But sympathy and understanding does unite them”<sup>1</sup>  
Woodrow Wilson (1856-1924)*

*Discurso en el Congreso Comercial del Sur  
Mobile, Alabama, Estados Unidos, 27 de octubre de 1913*

*”It isn’t enough to talk about peace.  
One must believe in it.  
And it isn’t enough to believe in it.  
One must work at it”<sup>2</sup>  
Eleanor Roosevelt (1884-1962)*

*Emisión de programa “Voz de América”,  
Estados Unidos, 11 de noviembre de 1951*

## INTRODUCCIÓN

Los eventos recientes en materia de Política Exterior a nivel internacional, demuestran que las relaciones internacionales se encuentran en un momento de suma complejidad. La decisión del Reino Unido de separarse de la Comunidad Europea; la incertidumbre generada por la

---

\* Ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Chile.

1 “El interés no une a las naciones; a veces las separa. Pero la comprensión y el entendimiento si las unen.”. Traducción propia.

2 “No es suficiente hablar de paz. Hay que creer en ello. Y no basta con creer en ello. Hay que trabajar en ello”. Traducción propia.

actual política exterior de Estados Unidos; los ataques terroristas en Europa; la guerra en Medio Oriente y sus graves consecuencias, dan cuenta de esta realidad. A nivel regional, si bien han existido eventos históricos recientes, en cuanto a la solución pacífica de controversias, uno de cuyos ejemplos es el reciente proceso de paz en Colombia, aún el narcotráfico y los problemas de migración, unidos a las crisis institucionales que están experimentando algunos países, requieren de manera urgente establecer espacios de cooperación e integración regional. De este modo, es precisamente en el escenario actual cuando los lazos de cooperación y colaboración entre países e instituciones regionales, deben afianzarse y profundizarse, para hacer frente a las incertidumbres derivadas de las contingencias a nivel internacional y enarbolar uno de los objetivos del sistema internacional: resguardar la paz y la comunidad entre las naciones.

El Poder Judicial chileno ha entendido la importancia de este objetivo, por lo que la Corte Suprema de Justicia, desde hace varios años, ha incorporado como una de sus funciones esenciales, el mantenimiento y promoción de espacios de colaboración y cooperación bilaterales y multilaterales, entre los Poderes Judiciales del mundo, así como la colaboración con el Poder Ejecutivo en aquellos asuntos relevantes desde la Política Exterior, en el cual este le solicita su cooperación.

En términos generales, el rol que la Constitución y las leyes asignan al Poder Judicial, es reconocido por el Derecho Internacional Público como una de las manifestaciones más importantes de la soberanía territorial, y nuestra legislación interna regula con detalle la extensión de dicha jurisdicción, con los límites planteados por el marco internacional en materias de bases de jurisdicción<sup>3</sup>.

La Constitución Política de la República, en su artículo 76, asigna al Poder Judicial chileno el rol de conocer las causas civiles y criminales, juzgarlas y hacer ejecutar lo juzgado, señalando en su artículo 77 que una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios, para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. El artículo 82 de la Carta Fundamental, entrega a la Corte

---

3 Benadava, S. (1993), "Derecho Internacional Público", 4ª edición. Editorial Jurídica Conosur, pág. 253.

Suprema la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación. Por su parte, el artículo 5 del Código Orgánico de Tribunales indica que a los tribunales les corresponde el conocimiento de todos los asuntos judiciales que se promuevan dentro del territorio de la República, cualquiera que sea su naturaleza o la calidad de las personas que en ellos intervengan, sin perjuicio de las excepciones que establezcan la Constitución y las leyes.

Estas normas han sido progresivamente permeadas por la humanización que ha incorporado el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo que hoy nos permite sostener que la jurisdicción debe ser ejercida considerando como eje al ser humano, con el fin último de promover el respeto, garantía y protección de los derechos humanos de todas las personas.

Así, el acceso a la justicia se ha consolidado como uno de los principios esenciales del Estado de Derecho, en cuanto se encuentra vinculado al respeto a los derechos fundamentales, al derecho a la tutela judicial efectiva y al derecho al debido proceso, ya que es entendido como la condición previa para el ejercicio de otros derechos, al constituir “(...) la puerta de entrada al sistema de tutela judicial y de resolución de conflictos. Sin la aplicación efectiva del derecho de acceso a la justicia, la exigibilidad del resto de los derechos consagrados en la Constitución y en las leyes pierde toda viabilidad”<sup>4</sup>.

De esta forma, los principales documentos normativos de derechos humanos, tanto del sistema internacional como del sistema interamericano, se refieren al acceso a la justicia, incorporando de manera evolutiva los elementos que lo configuran y que han ido ampliando la concepción misma de este derecho. En este desarrollo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que “[e]l derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole, que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales”<sup>5</sup>. Argumentando, posteriormente, que el

4 Universidad Diego Portales, Informe Anual sobre derechos humanos en Chile 2007. Hechos 2006, p. 176.

5 CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 41.)



Estado no tiene solo obligaciones negativas en esta materia, en cuanto a no impedir el acceso a esos recursos, sino que tiene obligaciones positivas “de organizar el aparato institucional, de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos, para lo cual los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos, que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia”<sup>6</sup>.

En este orden de cosas, el principal desafío a que se enfrentan los Estados, principalmente a través de sus Poderes Judiciales, es garantizar este derecho a todas las personas. Este desafío implica considerar, necesariamente, la dimensión internacional de la actividad jurisdiccional, por las características de la sociedad en que nos desenvolvemos actualmente.

Los problemas que enfrentamos hoy en diversas materias jurídicas son muy diferentes a aquellos de fines del siglo pasado: la delincuencia transnacional, el tráfico comercial de bienes y servicios, los movimientos de personas, el impacto en los derechos de las personas que generan las compañías transnacionales, las innovaciones tecnológicas en materia de comunicación, entre otros, determinan que la cooperación judicial multilateral sea esencial para brindar un efectivo acceso a la justicia a las personas.

En la misma línea, la cooperación internacional permite al Poder Judicial conocer otras realidades y respuestas a problemas que, con el desarrollo de la sociedad internacional, luego pasan a ser comunes. Permite, asimismo, intercambiar experiencias, buenas prácticas, transferir información, capacitación, gestionar conocimiento y cómo brindar apoyo y cooperación mutua ante situaciones específicas. Todos estos elementos confluyen, necesariamente, en mejoras en el acceso a la justicia de todas las personas.

En definitiva, tanto la dimensión internacional de la actividad judicial chilena, como las relaciones internacionales que desarrolla el Poder Judicial de nuestro país, contribuyen a la imagen robusta del Estado de Chile a nivel internacional y tiene efectos concretos en la percepción y el impacto de la Política Exterior en espacios multilaterales de cooperación. La colaboración que mantiene el Poder Judicial con el

---

6 Ibid.

Poder Ejecutivo, en asuntos vinculados a la Política Exterior de Chile, ha demostrado ser esencial tanto desde un punto de vista técnico como respecto de la imagen-país que se proyecta hacia el exterior.

La Corte Suprema de Justicia, ejerciendo el rol que la Constitución y las leyes le encomiendan, ha sido la principal instancia de promoción de toda la actividad multilateral del Poder Judicial. La participación y el involucramiento activo de Ministros y Ministras del máximo tribunal en instancias internacionales de cooperación, ha permitido incorporar nuevos conocimientos y estrategias al interior de nuestro Poder Judicial y, asimismo, ha permitido promocionar las experiencias y buenas prácticas que se han desarrollado en el seno de nuestra institución, además de liderar la adopción de acuerdos en espacios multilaterales.

Para efectos de atender adecuadamente las necesidades derivadas de las funciones antes descritas, en el año 2014, el Pleno de la Corte Suprema crea la Dirección de Asuntos Internacionales y Derechos Humanos, como oficina de enlace internacional del Poder Judicial chileno<sup>7</sup>, en cumplimiento a dos compromisos internacionales en la materia. Por un lado, en el marco de la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana, en el año 2014, la Corte Suprema de Chile firmó el Protocolo Iberoamericano de Cooperación Judicial Internacional, que en su capítulo VI, titulado “Oficinas de Cooperación Judicial Internacional”, resalta “la importancia de que los Poderes Judiciales que integran la Cumbre Judicial, cuenten con Oficinas Judiciales que procuren facilitar la gestión de la cooperación internacional, prestando asistencia a los funcionarios judiciales nacionales que necesiten asesoramiento para canalizar pedidos de asistencia judicial que deban tramitarse en el extranjero; apoyando el trabajo de los Jueces de la Red de La Haya y puntos de contacto de IberRed; gestionando los exhortos provenientes del extranjero que

---

7 Acta 165-2013 de fecha 20 de octubre de 2013, sobre creación de la Dirección de Asuntos Internacionales dictada en la XVI Jornada de Reflexión, realizada en Castro, Chiloé, indica: “Se acordó la creación de una oficina especial en la Corte Suprema para que colabore en el efectivo cumplimiento de los convenios suscritos por el Poder Judicial y se encargue además de los asuntos internacionales”. Posteriormente, a través de la Resolución de Pleno, de fecha 2 de febrero de 2015, que rola en AD 203-2015, se asigna el rol de Secretaría Técnica de Derechos Humanos a la Dirección de Asuntos Internacionales, indicando “(...) existen múltiples actividades relacionadas con la promoción de los derechos fundamentales, distintos de la afectación durante un período de la historia, que se hace necesario tratar de manera coherente y sistemática por la Corte, en lo cual se ha contado con el apoyo de la Dirección de Asuntos Internacionales; se acuerda asignar esta tarea a esa Dirección”.

deben ser tramitados por el Poder Judicial, y facilitando el acceso al derecho extranjero y las comunicaciones judiciales directas”. Por su parte, en el marco de la Declaración conjunta firmada con la Suprema Corte de Mendoza, en el año 2013, la Corte Suprema de Chile se comprometió “a establecer, en el plazo más breve, una oficina especial de relaciones internacionales, que será el enlace con los tribunales que requieran una asistencia judicial internacional”.

A partir de la creación de la Dirección de Asuntos Internacionales y Derechos Humanos, la Corte Suprema ha consolidado un trabajo de cooperación con diversos países, instituciones extranjeras y redes internacionales, con ocasión de agilizar la tramitación internacional de exhortos pasivos o activos, exequátur y extradiciones; asegurar la eficacia en el diligenciamiento de las tramitaciones judiciales internacionales, y finalmente, mejorar el acceso a la justicia en los términos antes señalados.

A continuación, se detallarán las principales actividades desarrolladas por la Corte Suprema y el Poder Judicial en materia de cooperación multilateral, vinculadas principalmente a la participación en espacios multilaterales, a la suscripción de convenios de cooperación, a la operativización de convenios asumidos por el Estado en materias específicas, y a la coordinación y colaboración judicial en pro de la expedición y eficacia de determinados procesos judiciales con efectos bilaterales o multilaterales.

## 1.- PARTICIPACIÓN EN ESPACIOS DE COOPERACIÓN JUDICIAL MULTILATERALES

### A.- *Cumbre Judicial Iberoamericana*

La Cumbre Judicial Iberoamericana reúne a los presidentes de Tribunales y Cortes Supremas y de los Consejos de la Magistratura o Judicatura de los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones<sup>8</sup>, y se define como una estructura de cooperación, concertación

---

8 El Estatuto de la Cumbre Judicial iberoamericana indica que está formada por 23 países: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay Venezuela.

e intercambio de experiencias, entre las máximas autoridades de los Poderes Judiciales de Iberoamérica. En sus Normas de Funcionamiento<sup>9</sup>, menciona como objetivos específicos: potenciar a los poderes judiciales; favorecer las relaciones entre ellos; generar estándares, referentes y modelos en materia judicial; fomentar el intercambio de información y cooperación judicial, creación de redes para gestión del conocimiento e intercambio de experiencias, capacitación y eficacia; promover políticas que faciliten el acceso a la justicia y la solución alternativa de conflictos; apoyar la incorporación de tecnologías; publicar estudios e investigaciones; coordinar y dar seguimiento a los acuerdos, y los demás que sean incluidos en las declaraciones finales.

El espacio de cooperación multilateral entre Poderes Judiciales que brinda la Cumbre Judicial Iberoamericana en su estructura actual, proviene de la fusión producida, en el año 2004, de las reuniones de las altas autoridades tanto de las Cortes Supremas, desde 1990, como de los Consejos de la Judicatura, desde 1998, y se inserta en el marco de la cooperación iberoamericana, en el contexto de la Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, y de otros múltiples espacios de diálogo y cooperación entre los países de lengua española y portuguesa.

Al alero de la Cumbre Judicial Iberoamericana se han producido instrumentos y documentos que han marcado hitos en la evolución del desarrollo de las instituciones judiciales y del ejercicio de la administración de justicia en la región, en una diversidad de temas. Así forman parte de este legado, el **Estatuto del Juez Iberoamericano**<sup>10</sup>, que reconoce y desarrolla los principios de independencia, imparcialidad, inamovilidad, responsabilidad, supervisión y evaluación judicial, capacitación y ética judicial, entre otros, que deben ser inherentes a los roles de los jueces y juezas de Iberoamérica; la **Carta de los Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano**<sup>11</sup>,

---

9 Aprobado en la versión XV de la Cumbre Judicial, efectuada en Uruguay en abril de 2010.

10 Adoptado en la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, los días 23, 24 y 25 de mayo de 2001.

11 Adoptada en la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Cancún, México, los días 27 al 29 de noviembre del 2002.

documento que constituye una declaración de los derechos de las personas frente a la Administración de Justicia, en base a los principios de otorgar una justicia moderna y accesible a todas las personas (transparente, comprensible, atenta a las personas, responsable ante el ciudadano, ágil y tecnológicamente avanzada), y una justicia que protege a los más débiles (las víctimas, integrantes de las poblaciones, indígenas, la niñez y la adolescencia, las personas discapacitadas); el **Código Iberoamericano de Ética Judicial**<sup>12</sup>, que refiere a los modelos de conducta que la comunidad de países considera apropiados para el adecuado ejercicio de la administración de justicia por parte de la judicatura; las **Cien Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad**<sup>13</sup>, que tienen por objeto entregar una guía a los operadores del sistema de justicia y a quienes intervienen, de una u otra forma, en su funcionamiento, que permita asegurar un efectivo acceso a la justicia de los grupos vulnerables<sup>14</sup>; el **Decálogo Iberoamericano para una Justicia de Calidad**<sup>15</sup>, vinculado a entregar una justicia eficiente, rápida y eficaz, que satisfaga las necesidades de la población; la **Carta Iberoamericana de los Derechos de las Víctimas**<sup>16</sup>, que tiene por fin el garantizar y hacer efectivos, sin discriminación, los derechos de las víctimas de violencia y de delitos en los procesos judiciales; el **Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para Mejorar el Acceso a la Justicia de Personas y Grupos en condiciones de Vulnerabilidad con especial énfasis en justicia con**

---

12 Adoptado en la XIII Cumbre Judicial, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, los días 21 y 22 de junio de 2006. Reformado el 2 de abril de 2014 en la XVII Reunión Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana, Santiago, Chile.

13 Adoptadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Brasilia, Brasil, los días 4, 5 y 6 de Marzo de 2008.

14 Las Reglas no son meras reflexiones sobre el acceso a la justicia de los que define como grupos vulnerables, sino que contienen recomendaciones específicas dentro del ámbito de actuación de los poderes judiciales, para asegurar efectivamente el acceso a la justicia a estos grupos, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial.

15 Adoptado en la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, entre los días 25 y 27 de abril de 2012.

16 Adoptada en la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, entre los días 25 y 27 de abril de 2012.

**enfoque de género**<sup>17</sup>, que entrega directrices y normas específicas para el acceso a la justicia de las personas con discapacidad, migrantes, niños, niñas y adolescentes, comunidades y pueblos indígenas (en su primer volumen) y para mujeres víctimas de violencia de género (en su segundo volumen), entre otros.

En el seno de la Cumbre se han formado, asimismo, órganos y comisiones en relación a temáticas específicas, destacando la **Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales (RIAEJ)**, como una comunidad de cooperación, concertación y apoyo recíproco entre las Escuelas Judiciales y centros públicos de capacitación judicial de Iberoamérica. Del mismo modo, se ha participado en redes más amplias, como la **Red Iberoamericana de Asistencia Judicial (IberRED)**, instrumento facilitador de la asistencia judicial internacional<sup>18</sup>. Adicionalmente, se han creado comisiones específicas, como la **Comisión Iberoamericana de Calidad para la Justicia**, la **Comisión Iberoamericana de Ética Judicial** y la **Comisión Permanente de Género y Acceso a la Justicia**, entre otras.

En el año 2014, Chile fue sede de la Asamblea Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana, lo que implicó un período de trabajo preparatorio de dos años en relación al tema “Una Justicia de Futuro”.

Con la Declaración de Santiago de la XVII Cumbre Judicial, de abril de 2014, la Asamblea Plenaria aprobó una serie de instrumentos de gran relevancia para el trabajo de los Poderes Judiciales de la Región, entre los que se encuentra el Protocolo Iberoamericano de Cooperación Judicial Internacional, que tiene por objetivo “avanzar hacia nuevos mecanismos de cooperación horizontal que, utilizando los avances tecnológicos, el intercambio de experiencias y las redes constituidas en el seno de esta Cumbre, permitan adoptar medidas comunes, coordinadas, simplificadas y efectivas respecto de las solicitudes de tramitaciones internacionales que involucren la decisión jurisdiccional”.

---

17 Adoptado en la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en la ciudad de Santiago, Chile, entre los días 2 y 4 de abril de 2014.

18 IberRED es una estructura formada por Autoridades Centrales y por puntos de contacto procedentes de los Ministerios de Justicia, Fiscalías y Ministerios Públicos, y Poderes Judiciales de los países que componen la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Su fin es optimizar los instrumentos de asistencia judicial civil y penal, reforzar los lazos de cooperación entre países. Se constituyó en el año 2004, con representantes de la Conferencia de Ministros de Justicia de los países Iberoamericanos (COMJIB), Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI) y la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP).

El Protocolo enumera entre los principios básicos de la cooperación judicial internacional, los siguientes:

- a. Cláusula de orden público internacional.
- b. Respeto a las garantías del debido proceso legal en el Estado requirente.
- c. Igualdad de tratamiento entre nacionales y extranjeros, residentes o no.
- d. No dependencia de la reciprocidad del tratamiento.
- e. Publicidad procesal.
- f. Traducción y forma libres.
- g. Existencia de una autoridad central para la recepción y transmisión de los pedidos de cooperación.
- h. Espontaneidad en la transmisión de informaciones a las autoridades del Estado requirente.
- i. Desarrollo de las comunicaciones judiciales directas.

Posteriormente, el Protocolo entrega un compendio de los principales instrumentos internacionales en materia de cooperación internacional y desarrolla las reglas de actuación en materia de exhortos internacionales y de extradición.

Entre las herramientas de cooperación judicial internacional, el Protocolo indica expresamente que “se estima conveniente promover el uso de la videoconferencia y de las comunicaciones judiciales directas (en adelante CJD) como valiosas herramientas para contribuir a lograr una administración de justicia ágil, eficiente y eficaz (...)”. Adicionalmente, llama la atención sobre el uso de mecanismos de comunicación digitales, la existencia de redes y otros actores de cooperación judicial internacional e incluye en sus recomendaciones la creación de oficinas

de cooperación judicial internacional en cada uno de los Poderes Judiciales de los países que integran la Cumbre.

***B.- Cumbre Judicial Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE)***

Este foro se enmarca en la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos, Caribeños y la Unión Europea, que agrupa a más de 60 países de esas latitudes en torno a temas de interés e importancia para el grupo. El foro judicial se organiza en torno a esta Comunidad y tiene por objetivo fomentar la cooperación y promover el intercambio de la experiencia institucional y buenas prácticas en el ámbito judicial, de manera de mejorar la acción de la justicia, y asimismo expresar sus conclusiones a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países que integran esta comunidad.

Por primera vez, en el año 2013, el Poder Judicial de Chile organizó la I Cumbre Judicial al alero de CELAC-UE, entre los días 10 y 11 de enero, suscribiéndose la Declaración de Santiago, donde se aprueban los principios comunes en materia de cooperación judicial, señalando entre sus acuerdos:

“1. Establecer el foro judicial de Presidentas y Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de los países latinoamericanos, caribeños y de los países que componen la Unión Europea.

2. Recomendar que las autoridades judiciales faciliten la máxima cooperación posible en los procesos de carácter judicial, en particular, aquellos que versen sobre materias criminales, civiles, de familia, laborales, comerciales o administrativos, entre otros.

3. Promover que las autoridades competentes reconozcan la comunicación electrónica en el trabajo jurisdiccional, así como en la transmisión y recepción de solicitudes de asistencia judicial internacional de carácter urgente, e impulsar la utilización de mecanismos tecnológicos para la simplificación y la celeridad de sus actuaciones, sin perjuicio de adoptar las medidas necesarias para dar seguridad y fe respecto de ellas.

4. Incentivar toda actividad tendiente a establecer, en cada país, una autoridad central encargada de recepcionar, tramitar y dar seguimiento a las solicitudes de asistencia judicial internacional.



5. Establecer modelos y jornadas de capacitación a los actores judiciales sobre cooperación judicial internacional, y fomentar el conocimiento de los sistemas normativos internos entre los distintos países, a través de sus respectivas autoridades.

6. Impulsar evaluaciones y estudios para la armonización de la normativa sobre cooperación judicial internacional.

7. Fomentar el desarrollo de actividades para el intercambio de experiencias, utilizando la comunicación electrónica, entre otros”<sup>19</sup>.

Por su parte, la Declaración de Santiago de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del mismo año, toma nota de la I Cumbre Judicial CELAC-UE, “con el objetivo de establecer el foro birregional para analizar ‘principios compartidos en asuntos de cooperación judicial internacional’, a fin de mejorar el diálogo entre las instituciones judiciales de nuestros países”<sup>20</sup>. Posteriormente, enfatiza la necesidad de promover la asistencia judicial recíproca, a efectos de hacer frente a las actividades delictivas transnacionales organizadas<sup>21</sup>.

En la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos, Caribeños y la Unión Europea, celebrada en Bruselas el año 2015, si bien no se organizó el Foro de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos, en su declaración final –Declaración de Bruselas– se hace hincapié en la necesidad de establecer espacios de ayuda y cooperación judiciales, particularmente para hacer frente a las actividades delictivas organizadas transnacionales<sup>22</sup>.

## 2.- ESPACIOS DE COOPERACIÓN JUDICIAL INTERNACIONAL EN LOS QUE PARTICIPA EL PODER JUDICIAL CHILENO

**A. Corte Suprema:** Autoridad Central para la tramitación de exhortos internacionales.

Con el objeto de identificar las complejidades existentes en el área de Cooperación Judicial Internacional, en el año 2014 se constituyó

---

19 Declaración de Santiago de la I Cumbre Judicial UE-CELAC, 2013.

20 Declaración de Santiago de la I Cumbre UE-CELAC 2013, párrafo 24.

21 Idem párr. 34.

22 Declaración de Bruselas de la II Cumbre UE-CELAC 2015, párrafo 12.

una Mesa de Trabajo conformada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Corte Suprema. Las conclusiones del trabajo fueron presentadas al Tribunal Pleno del máximo tribunal, el cual, mediante resolución del 11 de noviembre del año 2015, acordó aceptar la recomendación, erigiendo a la Corte Suprema, a partir del 15 de junio de 2017, como Autoridad Central para la tramitación de exhortos internacionales activos y pasivos, constituyéndose en enlace internacional para el diligenciamiento de dichos expedientes, en los casos de los países signatarios de las siguientes Convenciones:

- a. Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias suscrita en Panamá, el 30 de enero de 1975<sup>23</sup>.
- b. Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias, suscrito el 8 de mayo de 1979 en Montevideo, República Oriental de Uruguay<sup>24</sup>.
- c. Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el

---

23 Materias y objeto que regula: materias civiles y comerciales de acuerdo a lo indicado en su artículo 2. Cabe señalar que Chile, mediante declaración hecha al ratificar la Convención conforme al artículo 16, hizo extensivas las normas del Tratado a la tramitación de exhortos o cartas rogatorias que se refieran a materia criminal, laboral, contencioso-administrativa, juicios arbitrales y otras materias objeto de jurisdicción especial. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario tener presente que en materia penal no tiene aplicación, puesto que se encuentra vigente la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, suscrita en Nassau, Bahamas, el 23 de mayo de 1992. Artículo 2: La presente Convención se aplicará a los exhortos o cartas rogatorias expedidos en actuaciones y procesos en materia civil o comercial por los órganos jurisdiccionales de uno de los Estados Partes en esta Convención, y que tengan por objeto: a. La realización de actos procesales de mero trámite, tales como notificaciones, citaciones o emplazamientos en el extranjero; b. La recepción y obtención de pruebas e informes en el extranjero, salvo reserva expresa al respecto. Artículo 16: Los Estados Partes en esta Convención podrá declarar que extienden las normas de la misma a la tramitación de exhortos o cartas rogatorias que se refieran a materia criminal, laboral, contencioso-administrativa, juicios arbitrales u otras materias objeto de jurisdicción especial. Tales declaraciones se comunicarán a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Estados parte: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

24 Materias y objeto que regula: las mismas materias que la Convención a que se refiere y solo respecto de las actuaciones procesales enunciadas en el artículo 2 letra a). Estados parte: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

Extranjero, adoptada en Panamá el 30 de enero de 1975<sup>25</sup>.

d. Acuerdo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa entre los Estados Partes del Mercosur y la República de Bolivia y la República de Chile, suscrito en Buenos Aires con fecha 5 de julio de 2002<sup>26</sup>.

Respecto de los países que no sean parte de las Convenciones señaladas, la Autoridad Central sigue siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 del Código de Procedimiento Civil; el Ministerio de Justicia, según el Convenio sobre Igualdad de Trato Procesal y Exhortos entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la República de Chile, suscrito el 15 de octubre de 1981; o el organismo que corresponda.

**B. Participación en el Foro de Cortes Supremas del MERCOSUR: El Foro de Cortes Supremas del MERCOSUR está integrado por los Tribunales y por las Cortes Supremas de los Estados Partes del MERCOSUR y Países Asociados, siendo su objetivo contribuir en la evolución institu-**

---

25 Materias y objeto que regula: materias civiles y comerciales de acuerdo a lo indicado en su artículo 2. Artículo 2: Los exhortos o cartas rogatorias emanados de procedimiento jurisdiccional en materia civil o comercial, que tuvieren como objeto la recepción u obtención de pruebas o informes, dirigidos por autoridades jurisdiccionales de uno de los Estados Partes en esta Convención a las de otro de ellos, serán cumplidos en sus términos si: 1. La diligencia solicitada no fuere contraria a disposiciones legales en el Estado requerido que expresamente la prohíban; 2. El interesado pone a disposición del órgano jurisdiccional requerido los medios que fueren necesarios para el diligenciamiento de la prueba solicitada. Estados parte: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

26 Materias y objeto que regula: materia civil, comercial, laboral o administrativa (Arts. 1 y 5). Artículo 1: Los Estados Partes se comprometen a prestarse asistencia mutua y amplia cooperación jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa. La asistencia jurisdiccional en materia administrativa se referirá, según el derecho interno de cada Estado, a los procedimientos contencioso-administrativos en los que se admitan recursos ante los tribunales. Artículo 5: Cada Estado Parte deberá enviar a las autoridades jurisdiccionales del otro Estado Parte, según las vías previstas en los artículos 2 y 10, los exhortos en materia civil, comercial, laboral o administrativa, cuando tengan por objeto: a) diligencias de mero trámite, tales como citaciones u otras semejantes; b) recepción u obtención de pruebas. Estados parte: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay.

cional del proceso de integración y para el fortalecimiento y desarrollo jurídico del bloque.

Al alero de este foro, fue aprobado el Acuerdo para el Programa de Estímulo a la Cooperación y al Intercambio en el Área del Derecho – Proyecto Teixeira de Freitas del año 2007, en atención al cual se aprobó el Programa de Cooperación e Intercambio de Magistrados y funcionarios judiciales de los países miembros del MERCOSUR y asociados, en noviembre del año 2008. El objetivo de este programa es promover el acogimiento de magistrados y funcionarios judiciales de los países miembros de la región, para fines de conocimiento del Poder Judicial del país anfitrión en todas sus instancias.

**C. Convenio marco de colaboración entre la Corte Suprema de Justicia de Chile y la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y ciudad autónoma de Buenos Aires (Ju. Fe.Jus):** Este Convenio de Cooperación fue suscrito en octubre de 2014 y tiene por objeto establecer y definir un marco general de cooperación recíproca en asuntos de interés común, estableciendo la aprobación de un plan de trabajo anual y la determinación de un responsable institucional, siendo en el caso de la Corte Suprema de Chile, la Dirección de Asuntos Internacionales. El convenio, operativo desde su firma, se enfoca en agilizar la tramitación de los exhortos pasivos y activos diligenciados entre los tribunales chilenos y las cortes y superiores tribunales de las provincias argentinas, por la vía más expedita.

**D. Participación de la Corte Suprema en el Encuentro de Magistradas de los más altos órganos de Justicia de Iberoamérica, “Por una Justicia de Género”:** Los Encuentros de Magistradas de los más altos órganos de Justicia de Iberoamérica se realizan, anualmente, desde el año 2000 y consisten esencialmente en foros de intercambio de experiencias en la incorporación de la perspectiva de género en la administración de justicia. Chile ha mantenido una participación activa en este foro, llegando, en el año 2015, a ser el país sede del XV Encuentro, que estuvo enfocado en la interseccionalidad de la discriminación que afecta o puede afectar a las mujeres individualmente o como colectivo. Producto de dicho encuentro, las Ministras presentes suscribieron la Declaración

de Santiago, la cual desarrolla una serie de derechos para las mujeres en la administración de justicia.

**E. Asociación Internacional de las Altas Jurisdicciones Administrativas (IASAJ-AIHJA) (AD 573-2007):** Propuesta en el congreso de la IIAS (International Institutions of Administrative Science) en 1980 y establecida en 1983, está compuesta de 89 organismos supremos de justicia, 59 miembros y 30 observadores. El objetivo de la asociación es desarrollar cooperación entre sus miembros y promover el intercambio de experiencias e ideas. Se reúnen cada 3 años para debatir sobre un punto legal en particular. De esas reuniones nacen compendios y reportes.

El 27 de abril del año 2007 se invitó a la Corte Suprema a constituirse como miembro de la IASAJ. El Pleno del máximo tribunal, con fecha 18 de mayo de 2007, acuerda responder favorablemente a la solicitud, y con fecha 19 de junio del año 2008 se recibe el oficio de la organización informando la aprobación por parte del Consejo de Administración de AISAJ.

Un hito importante lo constituye la participación de una Ministra de la Corte Suprema en un programa de intercambio para jueces desarrollado al alero de este foro. El 16 de marzo del año 2016 se recibió una invitación de la IASAJ para participar en un programa de intercambio para jueces, a lo que el Poder Judicial respondió proponiendo la participación de una Ministra integrante de la Tercera Sala de la Corte Suprema, la cual es finalmente seleccionada por IASAJ para una pasantía en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de México.

La última reunión de IASAJ se celebró en Estambul, desde el 2 de mayo al 6 de mayo de 2016. El tema tratado radicó en las “resoluciones alternativas en asuntos administrativos”. En las mismas fechas se publicó el compendio fruto de la reunión anterior, realizada en Cartagena en 2013, sobre el juicio administrativo y el derecho ambiental<sup>27</sup>.

**F. Asociación Iberoamericana de Tribunales de Justicia Fiscal o Administrativa (AITFA) (AD 1538-2016):** La Asociación Iberoamericana de

---

27 En esta última (2016), Chile no participó, ya que la materia a discutir no era aplicable a la legislación chilena y, por tanto, no era posible entregar una opinión al respecto.

Tribunales de Justicia Fiscal o Administrativa, agrupa a los Tribunales Fiscales o Administrativos de 17 países miembros, y tiene por objetivo “propiciar el desarrollo de la justicia fiscal y administrativa, a través del intercambio de ideas y experiencias sometidas a los distintos órganos jurisdiccionales que forman parte de la Asociación o que se referan a su estructura, integración, administración y procedimientos”. El 15 de mayo de 2017, el Pleno de la Corte Suprema resolvió aceptar la invitación de constituirse en parte integrante de esta red, con lo cual a partir de esa fecha, Chile se constituye en miembro integrante de esta Asociación.

**G. Participación en la Red Internacional de Jueces de La Haya:** Al alero del Convenio de La Haya del 25 de octubre de 1980, sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, que tiene por objetivo la protección de los niños, niñas y adolescentes, de los efectos perjudiciales de la sustracción y la retención que traspasan las fronteras internacionales, estableciendo causales y un procedimiento para conseguir su restitución, se constituyó una red de jueces, con el fin de que “(...) actúen como canales de comunicación y enlace con sus Autoridades centrales nacionales, con otros jueces dentro de sus propias jurisdicciones, y con jueces de otros Estados contratantes, con relación, por lo menos inicialmente, a cuestiones pertinentes del Convenio de La Haya de 1980, sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores”<sup>28</sup>.

En la actualidad, la red cuenta con la participación de 124 jueces de 81 jurisdicciones<sup>29</sup>. Los jueces y juezas de la Red entregan apoyo y asesoría sobre los convenios en materia de restitución internacional y su aplicación en la práctica; difunden las herramientas desarrolladas en la materia; promueven y facilitan las comunicaciones judiciales

---

28 Lortie, P. “Informe sobre las comunicaciones judiciales en el contexto de la protección internacional de menores”, traducción no revisada, Documento preliminar No 8 de octubre de 2006 para la atención de la Quinta Reunión de la Comisión especial respecto del funcionamiento del Convenio de La Haya del 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores (La Haya, 30 de octubre – 9 de noviembre de 2006).

29 Datos de la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, actualizados a mayo de 2017. Disponible en: <https://assets.hcch.net/docs/18eb8d6c-593b-4996-9c5c-19e4590ac66d.pdf>

directas y el intercambio de información, y realizan actividades de difusión, entre otras funciones.

La Corte Suprema, a efectos de dar adecuado cumplimiento a sus obligaciones del referenciado Convenio, emitió el Acta N° 205-2015, que modifica y refunde el texto del auto acordado sobre procedimiento aplicable al Convenio de la Haya relativo a los efectos civiles de la sustracción internacional de niños y niñas. Dicho auto acordado, en su artículo 13<sup>30</sup>, establece la figura del Juez de Enlace, entregándole las funciones de facilitar las comunicaciones judiciales directas entre tribunales extranjeros y nacionales.

### 3.- PARTICIPACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN OTRAS INSTANCIAS INTERNACIONALES

#### *A. Sistemas de Protección de los Derechos Humanos*

Las obligaciones del Poder Judicial, como parte del Estado de Chile, en el respeto, protección y realización de los derechos humanos de las personas y pueblos sujetos a su jurisdicción, ha determinado su participación activa, en conjunto con el Poder Ejecutivo, en brindar respuesta a las solicitudes emanadas de los Sistemas Internacional e Iberoamericano de Protección de los Derechos Humanos. Esta participación se enmarca dentro del rol coordinador que adopta el Poder Ejecutivo a través de algunos de sus Ministerios, frente a lo cual el Poder Judicial genera, recopila y facilita, toda la información requerida al efecto, al tiempo que participa en todas aquellas instancias de apoyo necesarias para responder las solicitudes, a las cuales es invitado. Entre las actividades recientes más destacadas, se pueden mencionar las siguientes:

---

30 "Artículo 13. Juez de Enlace. Se designará un Juez de Enlace con el cometido de facilitar las comunicaciones judiciales directas sobre los asuntos en trámite comprendidos por el presente Auto Acordado, entre los tribunales extranjeros y los tribunales nacionales. Las consultas podrán ser recíprocas, se realizarán por intermedio del Juez de Enlace y se dejará constancia de las mismas en los respectivos expedientes, con comunicación a las partes. La designación se hará por el o la ministro encargado de la Unidad de Apoyo a los Tribunales de Familia de la Corte de Apelaciones de Santiago, previo concurso de oposición de antecedentes, al cual podrán postular todos los jueces de Familia del país. El juez nominado ejercerá su rol para todo el territorio nacional. El Juez de Enlace así designado ejercerá la función por el término de cuatro años".

a. Participación del Poder Judicial en los procesos de exámenes periódicos del Estado de Chile sobre la aplicación de las principales Convenciones Internacionales en materia de Derechos Humanos, entre las cuales podemos mencionar: la Convención contra la Tortura; la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención de los Derechos del Niño; la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, entre otras.

b. Participación de dos Ministras de la Corte Suprema como parte de la delegación chilena ante los Comités de los Tratados de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en dos procesos de exámenes periódicos:

i.- En el IV Examen Periódico del Estado de Chile ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizado en Ginebra, Suiza, en junio de 2015.

ii.- En el IV y V Examen Periódico del Estado de Chile ante el Comité de los Derechos del Niño, realizado en Ginebra, Suiza, en septiembre de 2015.

c. Elaboración de informes de contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, particularmente dando respuesta a los indicadores de seguimiento, elaborados por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI), analizando y entregando estadísticas y jurisprudencia en materia de libertad de expresión y acceso a la información; esterilización forzada de personas con VIH; aplicación de medidas de protección a niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, entre otros.



*B. Participación del Presidente de la Corte Suprema como representante del Estado de Chile en instancias internacionales*

El Presidente de la Corte Suprema, de acuerdo al rol que la Constitución le encomienda, ha representado al Supremo Gobierno de nuestra República en instancias de relevancia institucional en otros países, tales como celebraciones de efemérides institucionales, funerales de Estado, cambios de mando, entre otros.

Así, durante el año 2016, asistió a la Ceremonia de Celebración del Bicentenario de la Independencia de la República Argentina, en la ciudad de Tucumán; al funeral de Estado de Shimon Peres, ex primer ministro de Israel, en Jerusalén, y a la ceremonia en que asumió como nuevo Presidente de Haití, el Excmo. señor Jovenel Moïse.

# CHILE Y LA NEGOCIACIÓN DE LA CONVENCION DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (CONVEMAR)

*Fernando Zegers\**

## APRECIACIÓN SINTÉTICA

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONFEMAR) –precedida de una etapa preparatoria, se extendió entre 1973 y 1982, dio como fruto la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), que regula la generalidad de los usos de mares y océanos del mundo.

Puede decirse que la CONVEMAR es el Derecho del Mar vigente y aplicable, vinculando a 168 Estados partes y también a quienes no lo son, por obra de la costumbre internacional.

Fue, como dijo en su día Henry Kissinger, una de las conferencias más importantes del siglo XX y, quizás, la más significativa para el desarrollo progresivo del Derecho Internacional.

La CONVEMAR reglamentó la actividad humana en casi las tres cuartas partes del planeta. Negociada por consenso, la Convención fue finalmente adoptada por amplísima votación, con muy pocos votos en contra. A la fecha, se han hecho partes de ella 168 Estados y es objeto en la generalidad de sus disposiciones de acuerdo y práctica universales. De hecho, en sus 320 artículos y nueve anexos, aborda todo su espectro y reglamenta los usos de los mares y océanos<sup>1</sup>.

En sus partes I al X cubre el Derecho del Mar general Parte I, Introducción; Parte II, El Mar Territorial y la Zona Contigua; Parte

---

\* Embajador y Abogado de la Universidad de Chile. Ex presidente de la delegación de Chile ante la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (1968-1982).

1 Texto oficial de las Naciones Unidas “El Derecho del Mar. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Ver Anexo 1.

III, Estrechos utilizados para la Navegación Internacional; Parte IV, Estados Archipiélagos; Parte V, Zona Económica Exclusiva; Parte VI, Plataforma Continental; Parte VII, Alta Mar; Parte VIII, Régimen de las islas; Parte IX, Mares cerrados o semicerrados; Parte X, Derecho de Acceso al Mar y Desde el Mar de los Estados sin Litoral y Libertad de Tránsito. La Parte XI, La Zona, reglamenta los fondos marinos y oceánicos más allá de la jurisdicción nacional, su régimen e instituciones. La Parte XII se refiere a la Protección y Preservación del Medio Marino. La Parte XIII, a la Investigación Científica Marina. La Parte XIV, al Desarrollo y Transmisión de Tecnología Marina, y la Parte XV cubre la Solución de Controversias.

En la Conferencia, la Parte XI fue tratada en la Primera Comisión; las Partes I a X, en la Segunda; las Partes XII, XIII y XIV, en la Tercera, y la Parte XV, en el Plenario, actuando como Comisión.

La negociación de la Convención se extendió por doce años, los tres de la etapa preparatoria (1970-1973) y los nueve de la Conferencia misma (1973-1982). Convocó a más de 150 Estados, organismos especializados, observadores y organizaciones no gubernamentales. En síntesis, al conjunto de la comunidad internacional organizada.

La Convención fue negociada por consenso y adoptada, por 130 votos a favor, 4 en contra y 17 abstenciones, el 30 de abril de 1982, en el XI y final período de sesiones<sup>2</sup>. Fue firmada por 119 Estados, en diciembre de ese mismo año, para entrar en vigor, luego de la sexagésima ratificación, el 18 de noviembre de 1994. Hoy son Partes de ella 168 estados. Chile la aprobó en 1982, la firmó ese mismo año y la ratificó en 1997.

La Convención confirma y desarrolla el Derecho del Mar clásico y en vigor, en cuanto a los regímenes del Mar Territorial, las aguas interiores, la Plataforma Continental, los puertos, los estrechos y la alta mar. Sus grandes novedades fueron la creación de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 200 millas; la declaración de los fondos

2 Entre los cuatro votos en contra estuvo, notablemente, el de Estados Unidos, que bajo la nueva administración de Ronald Reagan objetó la parte XI antes negociada (aunque tal vez imperfectamente) sobre fondos marinos. La aprobación de la resolución sobre Inversionistas Pioneros y, más tarde, la negociación de 1990-94, posterior a la conferencia, que modificó sustancialmente esa Parte XI mediante un Acuerdo Complementario en la que participó y aprobó, no han logrado la adhesión de ese país a la Convención. Estados Unidos, sin embargo, la reconoce y, a veces, la invoca como derecho, valiéndose de la costumbre internacional.

marinos como patrimonio común de la humanidad, con una Autoridad Internacional, y el establecimiento de un completo sistema de solución obligatoria de controversias. Reglamenta, asimismo, el acceso a y desde el mar de los países sin litoral; la figura nueva del Archipiélago; los límites de los Espacios Marítimos (Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental); los regímenes de la protección del medio marino e investigación científica, y el régimen especial de paso en tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional.

Este resultado de la Conferencia dio forma a un esquema de solución internacional conformado, esencialmente, por un Mar Territorial de 12 millas, una Zona Económica Exclusiva de 200 millas y una Plataforma Continental extendida a todo el posible territorio sumergido o 200 millas; la mantención de las libertades de la alta mar, incluidos los usos militares, con un corolario que fue el derecho de tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional, y la caracterización de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional, como patrimonio común de la humanidad, con una autoridad internacional.

El proceso negociador y la negociación misma fueron novedosos y peculiares, configuraron un notable éxito, y pueden constituir inspiración o modelo para ejercicios análogos.

En este cometido se trabajó y se fue alcanzando acuerdos por consenso, que conforme a las reglas que se establecieron, debía declararse agotado antes de proceder a una votación sustantiva con las reglas clásicas. De hecho, en los doce años de tramitación, nunca se votó en lo sustantivo, hasta la aprobación misma, que debió ser por voto (en virtud de una dificultad sobreviniente).

Los procedimientos y métodos de trabajo fueron generalmente informales, hasta muy adelantada la Conferencia, avanzando hacia acuerdos en grupos oficiosos, con un método de acercamiento que consistió en la propuesta y discusión de sucesivos textos por un mediador. En este contexto, fue decisivo lograr que se trabajase sobre la base de un texto único de negociación, de carácter informal. Estos métodos, junto a la capacidad y flexibilidad de las autoridades y los principales delegados, hicieron posible un consenso entre 150 países con intereses diversos y, a menudo, contrapuestos en temas de suma importancia y aplicación real en la mayor parte del planeta.

Chile obtuvo en y mediante la CONFEMAR la, hasta entonces, lejana y casi inalcanzable consagración de la Zona Económica de 200 millas, la cual nuestro país fue el primero en declarar y promover. Esta casi cuadruplica en superficie al territorio mismo.

Asimismo, como se verá más adelante, la Convención logró dar expresión a cada uno de los intereses nacionales, que fueron definidos al inicio de la Conferencia<sup>3</sup>.

## CHILE Y SUS INTERESES

Chile es un país oceánico, “tierra de océano”, con más de 4 mil kilómetros de costa en su territorio continental, más de 6 mil si se consideran las islas y casi 8 mil con la consideración del territorio antártico<sup>4</sup>.

La superficie de su Zona Económica Exclusiva de 200 millas es de más de 3.100.000 kilómetros cuadrados, casi cuatro veces la del territorio propiamente tal, que es de poco más de 750.000 kilómetros cuadrados<sup>5</sup>.

El mar de Chile es vínculo de comunicación con el resto de su región, con el Asia Pacífico y con el mundo; contiene inmensos recursos de pesca, minerales en los fondos marinos y variedad de otros, y es un nexo comercial, geopolítico y estratégico de singular importancia.

En consecuencia, nuestro país tenía interés en prácticamente todos y cada uno de los temas negociados en la Conferencia y expresados posteriormente en la Convención. Ciertamente, en la definición y límites de los espacios marítimos del país ribereño: el Mar Territorial, la Zona Económica que preconizaba y la Plataforma Continental.

Respecto de las aguas interiores, era preciso reafirmar su régimen y resguardar los conceptos de Franja de Islas o Archipiélago Continental, frente a los temas del Archipiélago y los Estrechos utilizados para la Navegación Internacional, con el Paso en Tránsito preconizado para

---

3 Ver nota 6 y párrafo al que se refiere, donde se identifican los intereses nacionales al inicio de la Conferencia.

4 Las cifras exactas son 4.329 kilómetros de costa continental; 6.425 kilómetros, con las islas oceánicas, y casi 8 mil, si se considera la costa del territorio antártico.

5 La superficie precisa de nuestra ZEE de 200 millas es de 3.150.739 kilómetros cuadrados. La del territorio continental es de 755.776 kilómetros cuadrados.

ellos. Como país de tránsito de Bolivia, ciertamente era importante el capítulo de los Países sin Litoral, con acento en el acceso a y desde el mar y la libertad de tránsito.

Por nuestras siete islas oceánicas, nos importaba la definición y las normas aplicables a las islas; las libertades de navegación y sobrevuelo, importantes en sí y por nuestra condición geográfica; los regímenes de los espacios marítimos y de la alta mar, los puertos y su condición de aguas interiores, y las aguas interiores en general.

Respecto del estatus de los fondos marinos, resultaba necesario precisar el carácter de patrimonio común, más allá de la jurisdicción nacional con una Autoridad Internacional y, en relación a él, medidas para proteger la minería terrestre y, especialmente, la del cobre.

También nos importaban las reglas sobre delimitación marítima. Teníamos interés en un buen mecanismo de solución de controversias.

En términos generales, nos interesaban los recursos y jurisdicción en espacios marítimos amplios, la cautela de la soberanía marítima en aguas interiores, puertos y Mar Territorial, así como la libertad de navegación y sobrevuelo más allá de un Mar Territorial de 12 millas.

Por lo anterior, antes del inicio de la Conferencia, la delegación preparó para el Ministerio de Relaciones Exteriores, un Documento Expresivo de la Posición Nacional, en el que se definía la mirada de Chile frente a los grandes temas de la Conferencia, que fue sometido por el Ministerio a la aprobación de las más altas autoridades del país<sup>6</sup>. En dicho documento se instruía:

\* La defensa de un Mar Territorial de 12 millas y una Zona Económica Exclusiva de 200 millas, aprobadas simultáneamente (la ZEE debía contemplar soberanía para los recursos, jurisdicción sobre la investigación científica, contaminación e islas artificiales, y libertad de navegación y sobrevuelo más allá del Mar Territorial).

\* Una Plataforma Continental con un criterio de distancia (200 millas) y uno geomorfológico (territorio sumergido).

---

6 El Documento Expresivo de la Posición Nacional, de junio de 1974, está anexo al Oficio Estrictamente Confidencial número 1 de ese año. Se reseña a continuación en el texto.

\* Para las aguas interiores, su defensa para los canales naturales, sobre la base de la figura de “Franja de Islas” o Archipiélago Continental, y resguardándolas en los temas del Archipiélago y los Estrechos Utilizados para la Navegación Internacional.

\* Para las islas, con acento en las oceánicas, la defensa de sus espacios y régimen propio.

\* Respecto a los países sin litoral, el resguardo de que las normas de acceso a y desde el mar y libertad de tránsito, no excedieran de las contempladas en la Convención de Nueva York y, en todo caso, de las pactadas bilateralmente con Bolivia. Además de la admisibilidad de un régimen preferencial para los excedentes de pesca de una subregión, expresados en acuerdos subregionales o bilaterales.

\* Para el régimen de los fondos marinos, su base en el patrimonio común de la humanidad y una autoridad internacional, y la protección de la producción terrestre.

Todas, y cada una de estas definiciones, fueron debidamente cubiertas y expresadas, como puede comprobarse, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Cabe destacar que el objeto de este estudio es presentar, de la manera más breve posible, los rasgos esenciales de la participación de Chile en la negociación multilateral de la Convención del Mar, que se desarrolló en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre esta materia, así como un esbozo de ese ejercicio. La idea es explicitar nuestra contribución, y la forma en que se expresaron los intereses nacionales, junto a una caracterización general de la Conferencia, su desarrollo y resultados.

## DESARROLLO DE LA CONFERENCIA

La III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar tuvo su origen en el tratamiento en Naciones Unidas del tema de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional y el Comité que

se ocupó de ellos a partir de 1967, y los caracterizó como patrimonio común de la humanidad. Allí, muchos de los especialistas o encargados en el mundo de los temas del Derecho del Mar o el mar en general, se encontraron con que no había límite definido en el fondo marino para la jurisdicción nacional, ni lo estaban los demás límites marítimos ni los regímenes mismos.

Las Conferencias anteriores –I y II de las Naciones Unidas– no habían completado los regímenes de los espacios marítimos, no habían llegado a acuerdo en ningún límite, sus Convenciones no habían sido ratificadas por la generalidad de los Estados y no había participado en ellas un gran número de países, recientemente descolonizados.

En esos años (fines de la década del ‘60), las superpotencias de la época –Estados Unidos y la Unión Soviética–, circularon un memorándum, especialmente entre las grandes potencias marítimas, en el que proponían un límite de 12 millas para el Mar Territorial, un régimen de libre tránsito por los Estrechos Utilizados para la Navegación Internacional y ciertos derechos preferenciales de pesca para los países costeros más allá del Mar Territorial. Era lo que denominaron un “paquete manejable” (“*manageable package*”), que podía dar lugar a una mini Convención o, si era el caso, una mini Conferencia.

Las potencias marítimas pensaban que era necesario poner fin a lo que llamaban “*creeping jurisdictions*” (jurisdicciones en progresión) y, a tales efectos, ponían un límite al Mar Territorial razonable, con una solución para los Estrechos Utilizados para la Navegación Internacional que quedarían “cerrados” (sobre todo para usos militares), y una concesión menor para los países que reclamaban derechos de pesca en distancias mayores.

Todo ello confluía hacia la oportunidad, y tal vez conveniencia, de una III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En este contexto, la delegación de Chile había defendido y logrado –junto a otros países– que el tema de los fondos marinos se tratase únicamente “fuera de la jurisdicción nacional”, es decir, que se considerara solo el régimen y no el límite (los partidarios de una zona de 200 millas no éramos, a la época, más de cinco). De hecho, podíamos favorecer en esta etapa –y favorecimos– una nueva Conferencia, siempre que fuese amplia y unitaria, es decir, que comprendiese todo el Derecho



del Mar, no temas limitados, regímenes y límites, y que estos temas se tratasen como un todo, en lo jurídico y en lo político.

Esta posición fue compartida por los latinoamericanos, luego por el Grupo de los 77 (G-77) y por un sector creciente de costeros desarrollados (Canadá, Nueva Zelanda y otros). Y fue la finalmente adoptada, como se reflejó en las resoluciones de Naciones Unidas que convocaron a la Conferencia y, luego, en la Conferencia misma.

La Asamblea General del Vigésimoquinto Aniversario (1970), mediante su Resolución 2750 (XXV), convocó para 1973 a una nueva Conferencia amplia sobre el Derecho del Mar y encargó su preparación al Comité Ampliado de Fondos Marinos, que quedó así transformado en Comisión Preparatoria, la cual debía preparar artículos de Tratado y una Lista de Temas y cuestiones sobre el Derecho del Mar<sup>7</sup>.

## LA ETAPA PREPARATORIA

El Comité Ampliado de Fondos Marinos o Comisión Preparatoria, llevó a cabo seis períodos de sesiones y otras reuniones entre 1971 y 1973.

Al cabo de su labor e informe, la Asamblea General, mediante su Resolución 3067 (XXVIII), confirmó la convocatoria y mandato de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar o CONVEMAR y fijó su primer período de sesiones entre el 3 y 14 de diciembre, en Nueva York, y el segundo, de carácter sustantivo, entre el 20 de junio al 29 de agosto, en Caracas.

En esta etapa preparatoria ocurrieron hechos de la mayor importancia y prácticamente se configuró el panorama político-diplomático de la Conferencia. A ello nos referiremos a continuación.

Este período fue importante no solo por lo que ocurrió en su quehacer formal, sino por las consultas y negociaciones informales y paralelas a que dio lugar y por reuniones relacionadas con ella en diversos lugares del mundo.

---

7 “Lista de Temas y Cuestiones sobre el Derecho del Mar”, adoptada por el Comité Ampliado de Fondos Marinos, en sesión del 16 de agosto de 1972. Para su texto, ver “United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A commentary”. Center for Ocean Law and Policy. University of Virginia. También, Anexo III.

En las sesiones mismas, se estructuró un mecanismo de tres subcomités, que en la Conferencia pasarían a ser las tres Comisiones: el primero, de fondos marinos, con un presidente africano; el segundo, de Derecho del Mar en general, con una presidencia latinoamericana que fue de singular importancia, y el tercero, de investigación científica, contaminación y temas relacionados, encomendado a Europa del Este.

El carácter amplio de la convocatoria y la ausencia de textos básicos dio lugar a un trabajo poco ordenado y preliminar, una verdadera exploración de temas distintos a los fondos marinos extrajurisdiccionales, constitutivos del amplio espectro del Derecho del Mar.

Hubo proyectos varios y múltiples, algunos de ellos importantes, pero nada que se aproximara a los textos de artículos de tratado solicitados, por mandato, a la Comisión. Sin embargo, la consideración de esa amplia gama de temas fue de suma importancia para el avance político-diplomático en el ejercicio, en conjunto con desarrollos paralelos, como se verá.

Además, sí se logró convenir el otro y fundamental eje del mandato: la elaboración de una Lista de Temas y Cuestiones sobre el Derecho del Mar .

La lista de Temas y Cuestiones confirmó el carácter amplio de la Conferencia y futura Convención, con la voluntad de cubrir el Derecho del Mar en su conjunto. Fue una especie de pre-agenda de la Conferencia (de hecho, el mandato conferido al inicio de la Conferencia a las tres Comisiones es casi idéntico a esta lista). Ella comprende el Régimen de los Fondos Marinos, El Mar Territorial, la Zona Contigua, los Estrechos Utilizados para la Navegación Internacional, la Plataforma Continental, una Zona Económica Exclusiva fuera del Mar Territorial, Países sin Litoral, Preservación del Medio Marino, Investigación Científica, Archipiélagos, Régimen de las Islas, y Solución de Controversias.

Las grandes novedades fueron la Zona Económica Exclusiva fuera del Mar Territorial, los Países sin Litoral y el Archipiélago.

En general, la lista expresaba, como también los debates, una voluntad de desarrollo progresivo del Derecho Internacional, pero también contemplaba temas nuevos, destinados a ser capítulos importantes de la Convención. Especial significación tuvo la incorporación de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) como un espacio distinto al Mar

Territorial, la Plataforma Continental y la Alta Mar. Ella siguió a una serie de desarrollos a que aludiremos, pero requirió de un largo y difícil trabajo negociador. Desde un punto de vista nacional, fue uno de los mayores logros diplomáticos en la CONVEMAR.

Pero en este período preparatorio ocurrieron hechos diplomáticos relacionados con el Derecho del Mar de la mayor importancia dentro y fuera de la Conferencia, generalmente vinculados los unos con los otros.

Con relación a los espacios marítimos del costero y especialmente la ZEE de 200 millas, hubo una serie de desarrollos. Las conferencias latinoamericanas de Montevideo y Lima (1970) y, más tarde, la de Santo Domingo (1972)<sup>8</sup>, preconizaron una zona marítima de 200 millas para el ribereño, más cercana a un Mar Territorial calificado, en las dos primeras, y a una Zona Económica o Mar Patrimonial, en la segunda. También en la Comisión Preparatoria, países latinoamericanos que aún no habían favorecido una zona de 200 millas, presentaron un proyecto de Mar Patrimonial de 200 millas<sup>9</sup>. Todo ello configuraba un consenso latinoamericano en cuanto a favorecer una zona marítima de 200 millas.

Con enorme importancia para el resto de los países en desarrollo, Kenia (en estrecho contacto, en ese entonces, con las delegaciones de Chile y Trinidad y Tobago) presentó en la Comisión Preparatoria un proyecto de Zona Económica de 200 millas. Este fue trascendente en sí, pero sobre todo sirvió de base a la Declaración de los Presidentes de la Organización de Unidad Africana, que lo hizo suya en 1973<sup>10-11</sup>, en un hecho políticamente definitorio para el futuro de la ZEE en la Conferencia. Coincidentemente, el Comité Legal Afroasiático y diversas manifestaciones académicas iban en la misma dirección.

En paralelo, a partir de 1971, tuvieron lugar reuniones informales –iniciadas en la delegación de Chile– entre delegados de diversos

---

8 Declaración de Montevideo sobre Derecho del Mar (1970), (doc. A/AC 138/80); Declaración de Lima sobre Derecho del Mar (1970), (doc. A/AC/38/28); Declaración de Santo Domingo sobre Derecho del Mar (1972), (doc. A/AC 138/80).

9 Proyecto de México y Venezuela sobre Mar Patrimonial.

10 Declaración de los Presidentes de la Organización de Unidad Africana (OUA) sobre Cuestiones de Derecho del Mar (Doc. A CONF 62/73).

11 Ver estudio de Universidad de Virginia citado en nota 8. Ver también, Levy, J.P. (1983). *La Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer*. París: Editions A. Pédone.

hemisferios, cuyos países tenían interés en jurisdicciones costeras de naturaleza económica más allá del Mar Territorial. Estas incluyeron originalmente, junto a Chile y más de algún otro país latinoamericano, a occidentales como Canadá, Australia, Noruega, Nueva Zelanda, y progresivamente se fueron incorporando naciones africanas que seguían las aguas de Kenia, y algunos de los principales países asiáticos, como India e Indonesia.

Las reuniones cristalizaron, en 1973, en la formación del Grupo de Países Costeros, decisivo en sí y para la conformación del principal grupo negociador en la Conferencia (el Grupo Evensen). El grupo de países costeros presentó, en 1974, el primer proyecto orgánico de ZEE de 200 millas y fue el principal referente en las etapas más avanzadas de la Conferencia, en las cuales llegó a tener 76 miembros<sup>12</sup>.

Durante el segundo semestre de 1973, el Ministro y jurista noruego, Jens Evensen, conformó un grupo de 18 “expertos jurídicos” (en realidad, delegados), uno de los cuales era de Chile, y que incluía a las dos superpotencias y a representantes de todas las regiones y tendencias de la Conferencia, con el objeto de preparar textos en los temas principales, que avanzaran hacia el consenso. Su primer tema, en un contexto, fue la ZEE de 200 millas. El Grupo Evensen fue de importancia decisiva en todo el curso de la Conferencia y en su seno se negociaron los principales temas de la misma<sup>13</sup>.

En esta fase preparatoria, conviene identificar algunos importantes logros de negociación para el interés nacional, y también para el resultado de la conferencia como son:

- i. La confirmación –con la lista de temas y cuestiones como resultado principal del proceso preparatorio– del carácter amplio y unitario de la Conferencia y futura Convención, que ratificarían explícitamente las Resoluciones de la Asamblea General.
- ii. En las formulaciones y contenidos de la lista de temas y cuestiones, quedó implícito que habría un desarrollo progresivo

---

12 Ver estudio de Universidad de Virginia. Op.cit.

13 Para su importancia como logro diplomático, ver estudio Universidad de Virginia. Op.cit.

del Derecho del Mar, no abriendo lo sustancial de regímenes que nos interesaba mantener (tales como el régimen de las islas, las aguas interiores, y caracterizaciones como “la franja de islas” y “los estrechos utilizados para la navegación internacional”).

iii. De la mayor importancia, en esa Lista de Temas y Cuestiones, fue la incorporación de la Zona Económica Exclusiva como una formulación expresa de un espacio marítimo diferente, con apartado distinto, del Mar Territorial y la Plataforma Continental.

iv. El hecho y logro político decisivo del proyecto presentado por Kenia de Zona Económica de 200 millas, seguido de la Declaración de los Presidentes de la Organización de Unidad Africana (OUA), en la que favorecen esa figura con igual sustento. Ello fue posible luego de extendidas consultas y deliberaciones con el Asesor Jurídico de Kenia, Francis Njenga, y el delegado de Trinidad y Tobago, de las que resultó la plena convicción de la propiedad y conveniencia de ese concepto jurídico para países costeros en desarrollo. Así se definió una mayoría para la ZEE de 200 millas, que pasó a ser determinante en la negociación posterior.

v. En este período se produjo un consenso político latinoamericano, dentro y fuera de la Conferencia, para promover una zona marítima de 200 millas, aunque con variadas caracterizaciones, lo que influyó en todo el proceso.

vi. Decisivo para nuestro interés y el resultado de la Conferencia, fue la formación del Grupo de los Países Costeros y del Grupo Evensen.

vii. En forma todavía incipiente, comenzaban las exploraciones para un paquete de solución internacional comprensiva de un MT de 12 millas, una ZEE de 200, una Plataforma Continental amplia, las libertades de alta mar y el paso en tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional.

## LA CONFERENCIA HASTA EL TEXTO ÚNICO DE NEGOCIACIÓN (TUN)

La III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONFEMAR) se inició con una sesión de Organización, que tuvo lugar en Nueva York, entre el 1 y el 14 de diciembre de 1973. Esta fue seguida por una reunión sustantiva, celebrada en Caracas, entre el 20 de junio y el 29 de agosto de 1974.

Estas dos sesiones pueden analizarse como un conjunto con la tercera sesión, que tuvo lugar en Ginebra, entre el 17 de marzo y el 9 de mayo de 1975, y que concluyó con la decisión de que fuera preparado un Texto Único de Negociación de carácter informal, sobre cuya base, también informal, trabajara la Conferencia, como efectivamente lo hizo en lo sucesivo.

En la Sesión de Organización, con un complemento al inicio de la Sesión de Caracas, fueron considerados la estructura y procedimientos de la Conferencia.

Se decidió nombrar como Presidente de la Conferencia a Hamilton Shirley Amerasinghe, de Sri Lanka, quien había presidido el Comité de Fondos Marinos y luego la Comisión Preparatoria. Y se formaron tres Comisiones: la Primera, de Fondos Marinos, presidida por Paul B. Engo, de Camerún; la Segunda, encargada del Derecho del Mar en general, presidida por Andrés Aguilar, de Venezuela; y la Tercera, de Protección del Medio Ambiente e Investigación Científica, cuyo presidente fue Alexander Yankov, de Bulgaria.

También se conformó un Comité de Redacción, presidido por Alan Beesley, de Canadá, y un Bureau o Mesa, integrada por un presidente y veinticuatro vicepresidentes (entre ellos un representante de Chile), quienes debían decidir las cuestiones de organización y procedimiento.

Además, en la primera y segunda sesiones se nombró a Constantin Stavropoulos, Asesor Legal de Naciones Unidas, como Representante del Secretario General, a cargo del Secretariado, que desarrolló una importante labor en la Conferencia. En todas las sesiones siguientes, dicho cargo lo desempeñó el Embajador de Colombia, abogado Bernardo Zuleta.

Las reglas de procedimiento fueron acompañadas de un Acuerdo de Caballeros, en virtud del cual la forma normal de adoptar decisiones

sustantivas sería el consenso y solo se procedería a un voto una vez que se declarasen agotados los esfuerzos para ese consenso. Las reglas de voto eran las habituales: mayoría para cuestiones de procedimiento, y en cuestiones sustantivas, mayoría en comisiones y dos tercios en Plenario. Pero solo se podría proceder a un voto una vez adoptada una decisión previa de que se habían agotado los esfuerzos para lograrlo, la que a su vez requería dos tercios. Estas reglas y acuerdo fueron estrictamente aplicados en toda la Conferencia e, incluso, en la única decisión sustantiva no adoptada por consenso, que fue la votación final, llevada a cabo con la adopción previa del agotamiento de los esfuerzos para alcanzarlo.

La organización, estructura y autoridades de CONVEMAR fueron sabias y permitieron un desarrollo expedito de su largo y difícil periplo, reflejando, a la vez, un adecuado equilibrio y amplias garantías para los variados participantes y posiciones.

Quedó confirmado el carácter amplio y unitario de la Conferencia y futura Convención, al configurarse las Comisiones y su temario sobre la base de la Lista de Temas y Cuestiones. Se conformaron las tres Comisiones y se obtuvo, lo que era y fue fundamental para nuestro interés nacional, la presidencia latinoamericana de la Segunda Comisión (Andrés Aguilar, de Venezuela y, en la Tercera Sesión, Reinaldo Galindo-Pohl de El Salvador).

Chile obtuvo una Vicepresidencia en el Bureau, que fue muy importante, como también esta mesa o bureau, especialmente en las primeras y definitorias etapas de la Conferencia (decisivo, como se verá, en que hubiera un Texto Único de Negociación). También fue significativa la Presidencia del Comité de Redacción para el Presidente original del Grupo de Países Costeros, el delegado canadiense Beesley.

En cuanto a las reglas de procedimiento, el recurso normal al consenso nos permitía defender la permanencia de las reglas del Derecho del Mar establecido que queríamos resguardar (aguas interiores, régimen de las islas, franja de islas, estrechos, reglas normales de acceso al mar para países sin litoral) y un desarrollo progresivo consecuente de ese Derecho, y, en su caso, proteger nuestra zona marítima. El recurso subsidiario a las mayorías calificadas daba lugar a hacer prevalecer la amplia mayoría en formación que favorecería una ZEE de 200 millas,

como asimismo otras posiciones de nuestro interés. Se trataba, por tanto, de una ecuación ideal, por cuyo importante logro trabajamos diplomáticamente en la primera sesión y el inicio de la segunda.

La segunda sesión sustantiva de CONFEMAR se inició solemnemente en Caracas, el 20 de junio de 1974, y tuvo lugar durante seis semanas, hasta el 9 de agosto de ese año, con la asistencia de 150 países, 3.000 delegados, agencias especializadas, observadores y ONGs.

Se esperaba de ella un avance sustantivo y rápido hacia una Convención, lo que era utópico: el trabajo hasta la misma requeriría doce períodos de sesiones y ocho años de intenso trabajo diplomático y jurídico.

La reunión de Caracas logró establecer, como queda explicado, una organización, autoridades, reglas de procedimiento bien logradas y el germen de formas de negociación, que permitieron todo el desarrollo de la Conferencia. En la labor sustantiva, consiguió definir el temario de la Conferencia y consolidar su carácter amplio y unitario. En los temas de fondo, pudo caracterizarlos solo en textos alternativos de artículos, especialmente en la Segunda Comisión. Su progreso fue, sobre todo, político-diplomático, porque se plantearon las principales cuestiones en juego y se insinuó, para los grandes temas del Derecho del Mar, un esquema de solución internacional. En lo operativo, se formaron los grandes grupos de negociación y los principales grupos de interés.

El debate mismo presentó los problemas que existirían hasta el final en el tema de los fondos marinos. Sobre la base de los principios proclamados por la Asamblea General (Resolución 2749), los países en desarrollo o G-77, querían una expresión acabada del patrimonio común de la humanidad junto a un mecanismo internacional, una "autoridad" muy fuerte, con amplios poderes y capacidad de gestión a través de una "Empresa"; mientras los desarrollados, y sobre todo los interesados en explotar, buscaban grados de autonomía y garantía para las empresas, con clara preferencia hacia un sistema de licencias.

El debate más profundizado y novedoso se produjo en torno a las figuras, regímenes y límites de los asuntos clásicos del derecho del mar y, a su respecto, la exploración de las formas que podría asumir una solución internacional o un paquete de negociación.



Fue en el marco de ese debate, que se instaló la figura jurídica de una Zona Económica de 200 millas, como elemento principal y posible base de una solución internacional<sup>14</sup>. Casi 100 delegaciones se manifestaron a favor o interesadas en una zona marítima del costero de 200 millas, con contenido primordialmente económico, lo que ocurría luego de la incorporación de la ZEE a la lista de temas y cuestiones, y por esa vía al temario de la Conferencia, y tras los verdaderos consensos latinoamericano y africano a su respecto (Declaración Presidentes de la OUA de 1973; conferencias latinoamericanas de 1970 y 1972). En la Conferencia misma comenzó a actuar el Grupo Evensen, grupo informal de negociación convocado por el Ministro y jurista noruego Jens Evensen, e integrado por delegados –abogados a los que él estimaba claves en la Conferencia, representativos de las principales tendencias y grupos de interés, entre ellos el de Chile–, que al principio fueron 18 y que posteriormente se amplió a cerca de cuarenta<sup>15</sup>.

Fue, desde el primer momento, el principal foro negociador de la Conferencia. Este Grupo se inició con la consideración de un texto de ZEE, dentro de un cuadro más amplio. En el seno de la discusión hubo una presentación por parte del delegado de Estados Unidos de un proyecto de ZEE de 200 millas que, aunque insuficiente, fue un hecho diplomático de importancia, pues en cierto modo marcó la aceptación general de esa figura jurídica como base de solución. Al final de la sesión había tres textos en consideración: el de los “territorialitas” (Perú y Brasil), cercana a un Mar Territorial; el de EE.UU., que era una alta mar con potestades acotadas sobre los recursos para el ribereño, y el de “los países costeros” (Chile, Canadá, Noruega, Islandia, India, Indonesia, Mauricio, México e Islandia).

---

14 La delegación de Chile presentó, caracterizó y defendió en los inicios del debate, una Zona Económica Exclusiva con todos sus elementos, como una necesidad y una realidad, junto a su posible carácter como eje de una solución internacional en la Conferencia (Discurso en sesión plenaria del 4 de julio de 1974, doc. A/CONF.62/SR 30). Esta caracterización y defensa avanzada ya en la fase preparatoria, fue –después del discurso en Plenario citado– promovido nuevamente ante el mismo Plenario y la segunda Comisión, con ocasión de la presentación como patrocinante en ambos foros del Documento de Trabajo de los Países Costeros al que se aludirá (ver doc. A CONF 62/SR 46 y doc. A CONF 62/C.2/SR 26).

15 Sobre Grupo Evensen ver trabajos citados.

El documento de trabajo de Países Costeros de importancia decisiva para la ZEE<sup>16</sup> fue, primero, presentado por este grupo al Plenario y luego considerado en la Comisión respectiva. Definía una Zona Económica de 200 millas con todas sus características y, a la vez, abordaba otros temas destinados, en su conjunto, a configurar una especie de esquema de solución internacional. Fue el proyecto más importante considerado en Caracas y un elemento básico de la labor del Grupo Eversen<sup>17</sup>.

El proyecto de los “costeros”, contenía tres de los elementos centrales de un posible esquema de solución internacional: un Mar Territorial de 12 millas; una ZEE de 200, con soberanía en ella del ribereño respecto de los recursos, jurisdicción con relación a la investigación científica, la contaminación y la instalación de islas artificiales, y libertades de navegación y sobrevuelo más allá del Mar Territorial. Se definió una Plataforma Continental amplia. Estaba implícita la mantención de las libertades de alta mar (incluidos los usos militares) y no se abordaba el paso en tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional.

Este “paquete” o esquema de solución internacional se insinuó en el debate y las tratativas. Pero sí se consideró en las labores del Grupo Eversen en la segunda y tercera sesiones. Se hizo presente en el Texto Único Informal de Negociación que, como se verá, definió los trabajos de la Conferencia a partir de la cuarta sesión<sup>18</sup>.

Desde el fin de la etapa preparatoria y luego, en la larga sesión de Caracas, se fueron creando grupos de interés, que se sumaron al de los Países Costeros y al gran Grupo Negociador de Eversen. Tales fueron el Grupo de Países Mediterráneos, a los que se agregó un sector de otros en “situación geográfica desventajosa”, que bregaba por buenas reglas de acceso hacia y desde el mar, y buscaba algún tipo de

---

16 Ver texto documento presentado por 9 países costeros (Chile), el 26 de julio de 1974 (Doc. A/CONF 62/L.4). También Anexo V.

17 Ver doc. A/CONF 62 SQ 46, y nota 15.

18 Eversen envió artículos negociados en su Grupo al Presidente de la Segunda Comisión con fecha 24 de abril, cuando este tenía el encargo de preparar el primer Texto Oficioso de Negociación o TUN, que influyó en su texto (ver Jean Pierre Levy, pág. 60. Obra citada).

acomodo o concesión en la ZEE<sup>19</sup>; el del Archipiélago, que logró la aceptación de esa figura en el proyecto de los países costeros y luego en la convención; un grupo relacionado con el paso en tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional; un grupo de Grandes Potencias Marítimas, y otros, tales como los relacionados con la delimitación marítima, que se consolidarían más adelante (partidarios de la equidistancia y de los principios equitativos, respectivamente, con Chile parte del primero).

En esta etapa, Bolivia, siguiendo una mención hecha en la sesión inaugural por el Presidente venezolano Carlos Andrés Pérez, pretendió instalar el tema de su salida al mar (o el de un país mediterráneo) en el temario de la Conferencia. Esto fue frustrado por una gestión nuestra con el Presidente Amerasinghe, quien dejó en claro que declararía fuera de orden ese o cualquier otro intento de debatir una cuestión o problema bilateral en la Conferencia.

El Grupo Evensen merece una consideración especial, pues fue el más importante foro negociador de la segunda y tercera sesiones, en preparación de lo que llegaría a ser un Texto Único de Negociación, como lo fue también en todo el curso de la Conferencia. Además, su método de trabajo y negociación serían el modelo para el trabajo de la misma Conferencia.

Tal como se señaló anteriormente, al final de la etapa preparatoria y en vísperas de la Conferencia misma, Evensen dirigió una carta a dieciocho “expertos jurídicos”, en la que los convocaba a un grupo informal para abordar algunos de los principales temas en consideración<sup>20</sup>. Los convocados fueron Estados Unidos y la Unión Soviética; Japón y Gran Bretaña; Chile, México, Venezuela y Trinidad y Tobago; Canadá, Australia, Noruega, Islandia; Kenia, Tanzania, Egipto; India, Indonesia y Sri Lanka. El grupo se reunió ese mes en Ginebra, con posterioridad a la sesión preparatoria, y más tarde en Nueva York, con antelación a la Primera Sesión de Organización de la Conferencia.

19 El Grupo de Países sin Litoral y en situación geográfica desventajosa se constituyó en 1972, en la etapa preparatoria, y llegó a tener 55 miembros: 29 sin litoral y 26 en desventaja geográfica. Logró encargar un estudio en la Asamblea General e influyó sobre el Grupo Africano y el G-77, creando problemas en la reunión de este último en Nairobi, en 1973.

20 Ver notas 13,15, 18. Ver, asimismo, oficio DRI/DAE 732/313 del 7 de agosto de 1974, enviado por el jefe de la delegación a MINREL.

Luego en Caracas, desde el inicio de la reunión y durante ella, por lo menos dos veces por semana. Más tarde, fueron incorporándose otros (Brasil, Perú, Argentina, Francia, Nigeria y Singapur) hasta completar 30 a 40.

El grupo era representativo de las principales fuerzas en los temas del Derecho del Mar, con énfasis en las grandes potencias marítimas y los países costeros. En su seno se negociaron o se preparó la negociación de varias de las materias más relevantes, tales como la ZEE, la Plataforma Continental, el Paso en Tránsito y las libertades de alta mar. También, en diversas instancias, los fondos marinos y, en parte, la contaminación, entre otros. En las fases finales, de la Conferencia, el Grupo se formalizó y se abrió a quien se interesara en participar<sup>21</sup>.

La metodología de negociación fue siempre la misma: Evensen presentaba un documento de trabajo que estimaba podía favorecer o acercar un consenso; oía opiniones y sugerencias; luego de las cuales ofrecía una nueva versión, la que se discutía y consideraba, a partir de la cual redactaba otra propuesta y así sucesivamente, hasta lograr un consenso. El modelo fue seguido posteriormente en otras negociaciones, dentro y fuera del Grupo Evensen, y probó ser notablemente exitoso. Evensen y sus asesores tenían gran conocimiento y sensibilidad diplomática y eran extraordinarios redactores en el idioma inglés, en el que se trabajaba.

También merece unas líneas el Grupo de Estados Costeros, por su importancia y decisiva participación en la Conferencia y sus resultados<sup>22</sup>.

Como se ha relatado, durante la reunión preparatoria y especialmente en el curso de 1982, se iniciaron consultas informales entre delegaciones de países costeros de varios hemisferios, en la delegación de Chile ante las Naciones Unidas y otros sitios. En un comienzo, fueron algunos latinoamericanos interesados en zonas marítimas de 200 millas bajo jurisdicción del costero de carácter económico o patrimonial (Chile, Colombia, Venezuela, México, Trinidad y Tobago) y algunos

---

21 Sobre el tema, ver otros comentarios en este trabajo y obras citadas de la Universidad de Virginia y Jean Pierre Levy.

22 Universidad de Virginia, obra citada, págs. 70 y 71, que incluye una lista de los 76 miembros del Grupo de Países Costeros.

occidentales desarrollados interesados en formas de ampliación de la jurisdicción del ribereño (Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Noruega e Islandia), a los que fueron sumándose representantes de Asia (India e Indonesia) y África (Kenia y Mauricio). Participaban unos y otros en estas reuniones y conversaciones preliminares, que iban mostrando coincidencias y abriendo horizontes políticos y jurídicos.

El Grupo de Países Costeros cuajó y se constituyó como tal durante la última sesión de la Comisión Preparatoria, en 1973, en Ginebra, meses antes del inicio de la Conferencia misma. El Grupo eligió como su Presidente al delegado canadiense Alan Beesley, quien fue instrumental en su formación. Originalmente, lo integraron 19 países: Chile, Colombia, México, Venezuela y Trinidad y Tobago; Canadá, Noruega, Australia, Nueva Zelanda, Islandia; India, Indonesia y Sri Lanka; Kenia, Tanzania y Mauricio. Sesionó en la etapa preparatoria y antes de la reunión de Caracas, en marzo en Ginebra y, luego, en aquella sesión en la que participó destacadamente, con la presentación del ya referido proyecto L.4 y con muchos de sus miembros formando el núcleo del Grupo Evensen. Posteriormente, durante el curso de toda la Conferencia, en la que llegó a tener 76 Miembros, una mayoría de los participantes, fue factor determinante hasta el fin de la misma.

Cabe destacar que el Grupo de Países Costeros fue el más importante e influyente actor negociador, y su participación decisiva en el resultado de CONVEMAR y en el contenido final de la propia CONFEMAR.

La Tercera Sesión de la Conferencia tuvo lugar en Ginebra, entre el 11 de marzo al 9 de mayo de 1975. Fue una reunión lenta y difícil. Se avanzó poco en las sesiones formales de la Segunda Comisión y hubo progresos modestos en las otras dos Comisiones. La proliferación de textos, la expresión y reiteración formal de posiciones no coincidentes, no permitían progresos, principalmente en los grandes temas del Derecho del Mar.

Los avances eran todos informales y no trascendían al grueso de los delegados. En el Grupo Evensen se progresó mucho en la consideración de la ZEE y en la exploración de algunos temas centrales. En otros grupos, como el de los Estrechos y en contactos informales acerca de los asuntos que interesaban al Grupo de Países sin Litoral y Geográficamente Desventajados, se abrían espacios para futuros compromisos.

Sin embargo, todo ello tenía un efecto –por el momento limitado– en el trabajo de la Conferencia y en la labor oficial de las Comisiones.

Cundía un ambiente de frustración y un clima de perplejidad ante la carencia de textos básicos comunes, que facilitarían un proceso de negociación real. En ese momento y contexto, se llevó a cabo la iniciativa de un Texto Único Oficioso de Negociación, como se relatará más adelante.

Sin perjuicio de lo anterior, en esta etapa de la Segunda y Tercera sesiones de la Conferencia, pueden señalarse algunos logros de negociación previos al primer Texto Único de Negociación:

- i. Se consolidó el carácter amplio y unitario de la Conferencia, con el temario basado en la Lista de Temas y Cuestiones, que incorporaba la nueva figura jurídica de la ZEE de 200 millas y, a la vez, preservaba instituciones del derecho vigente que nos interesaban.
- ii. Se conformaron las tres comisiones de la etapa preparatoria, con adjudicación a la Segunda, presidida por un latinoamericano confiable y conocedor (lo que resultó decisivo) de los grandes temas del Derecho del Mar. Las autoridades de la Conferencia –con acento en su Presidente, el Presidente de la Segunda Comisión y los representantes del Secretario General– dieron siempre garantías y fueron adecuados, cuando no instrumentales, a nuestro interés.
- iii. En el debate general fuimos los primeros en instalar y caracterizar una ZEE de 200 millas, la que –a lo menos como zona marítima del costero– fue apoyada por alrededor de cien delegaciones. Con nueve delegaciones, presentamos el proyecto de los países costeros, el cual contemplaba un esquema de solución internacional muy semejante al adoptado finalmente (y también a nuestro interés nacional, como había sido definido). Asimismo, contribuimos a instalar en el Grupo Evensen la fórmula que finalmente recomendaría al Presidente de la Segunda Comisión, y que culminaría en el TUN.

iv. Las reglas de decisión y métodos de negociación fueron los más apropiados a nuestro interés nacional (consenso como método general; agotados los esfuerzos para alcanzarlo, reglas clásicas de votación). Negociaciones informales avanzando hacia una formalización, siempre con participación central nuestra.

v. En ese mismo debate y en los grupos informales de negociación, pudimos asegurarnos que los papeles del régimen de los fondos marinos expresasen el patrimonio común y una autoridad internacional suficiente y que hubiese medidas para que la minería submarina no afectase a la terrestre. En las formulaciones que incluían al Mar Territorial, nos aseguramos de que ellas incluyeran “la franja de islas” como parte de su régimen.

vi. Estuvimos presentes en la conformación, actuación y consolidación del Grupo de Países Costeros y del Grupo Evensen, ambos decisivos en la negociación y resultados de la Conferencia, así como en la defensa y expresión de nuestros intereses nacionales.

vii. Neutralizamos un intento de Bolivia por debatir e instalar la cuestión de su salida al mar y conseguimos su erradicación para el resto de la Conferencia.

viii. Contribuimos decisivamente, como se verá, a la decisión de que se encargara a los Presidentes de las Comisiones la preparación de un Texto Único de Negociación de carácter informal, que sería determinante tanto en el resultado de la Conferencia como en el servicio de nuestro interés nacional.

La decisión más importante para el desarrollo y éxito de la Conferencia fue, probablemente, el encargo a los presidentes de las Comisiones de preparar un Texto Único de Negociación de carácter informal, sobre el cual se conducirían las negociaciones.

Ella se originó en una especie de crisis que se manifestó al promediar la tercera sesión de la Conferencia. La multiplicidad de textos y la con-

siguiente congelación de las posiciones y paralización de los trabajos, especialmente en la Segunda Comisión, motivó en su Presidente y en comentarios del Presidente de la Conferencia, intentos de trabajar sobre textos únicos parciales, lo que tampoco tuvo éxito.

En tales circunstancias, nuestra delegación motivó y participó en consultas con algunos delegados clave y con el recientemente asumido Representante del Secretario General, Bernardo Zuleta<sup>23</sup>, sugiriendo precisamente que se propusiera a la Conferencia –a recomendación del Bureau– la decisión de encargar un texto oficioso único de negociación a los Presidentes de las comisiones. Se pensó y coordinó que algún delegado influyente, de preferencia no costero, lo sugiriera con el apoyo de otro delegado con parecida influencia, costero, en la deliberación de la mesa. Todo ello con el beneplácito del Presidente, quien se había convencido que era el camino a seguir.

En la sesión del Bureau, celebrada el 7 de abril, el delegado de Singapur, Tommy Koh (quien presidió la Conferencia tras la muerte de Amerasinghe), propuso que los Presidentes de las Comisiones, y sobre todo el de la Segunda, preparasen un texto informal y único de negociación. Esta iniciativa fue apoyada por el delegado de Chile, quien acentuó la imposibilidad de llevar adelante la negociación ante la proliferación de textos y que era una necesidad para la Conferencia disponer de un Texto Único de Negociación<sup>24</sup>.

El Presidente Amerasinghe hizo suya la propuesta, la formuló y propuso su adopción, primero al Comité General (bureau o mesa) y luego al Plenario, los cuales la adoptaron<sup>25</sup>. Al presentar la moción, el presidente declaró que el Texto Único de Negociación o TUN sería

---

23 Abogado, diplomático de estimable preparación y habilidades, que antes había actuado como delegado de Colombia. Era un agudo conocedor de la Conferencia y sus delegados; de las posiciones y problemas en juego; de los misterios de la diplomacia multilateral. Gozaba de la total confianza del Presidente de la Conferencia, como también de los principales delegados, lo que le permitía explorar y desarrollar caminos, medios y posibilidades de solución y consenso. Bajo su guía, el Secretariado pudo desarrollar la base de los grandes documentos. Fue decisivo en el resultado de CONVEMAR.

24 Comité General, décima reunión, párrafo 39, reunión oficial IV. Relatado también en el estudio de Jens Evensen sobre la negociación de Convemar y los métodos de trabajo de la Conferencia, como también en el documento citado de la Universidad de Virginia. Ambos, con base en el relato consignado que está en actas, ven aquí el origen del decisivo TUN.

25 El Plenario de la Conferencia adoptó la propuesta en la sesión 55, del 15 de abril de 1975. (Actas del Plenario correspondientes a la IV Parte, párrafo 92).



una base de negociación, de carácter informal y que no comprometía a ninguna delegación<sup>26</sup>.

El TUN fue presentado el último día de la tercera sesión, o sea, el 9 de mayo de 1975, sin tiempo ni posibilidad de discutirlo en la misma. Se componía de una nota del Presidente Amerasinghe, en la que recuerda la característica informal del texto único, junto a ser base de negociación, y el mandato a cada uno de los Presidentes de Comisión de cubrir la totalidad de las materias sometidas a la misma. Seguidamente, el texto abarcaba la agenda completa de la Conferencia, redactada en forma de artículos de tratado, comisión por comisión. En la Primera, se expresaba un régimen para los fondos marinos extrajurisdiccionales, caracterizándolos como patrimonio común de la humanidad y creando una Autoridad Internacional y una empresa que llevara a cabo explotaciones con amplios poderes. Para la Tercera, se contemplaba el capítulo sobre la investigación científica y su libertad, las medidas para evitar la contaminación y, ampliamente, la protección del medio ambiente. En la Segunda Comisión se desarrolla el Derecho del Mar, en general, sobre la base de los regímenes establecidos, pero contemplando las figuras nuevas de la ZEE, el archipiélago, el apartado sobre el acceso al mar de los países sin litoral, y límites para cada uno de los espacios marítimos, entre otras cosas.

Se considera, como el nudo implícito de una solución internacional, un Mar Territorial de 12 millas, una Zona Económica Exclusiva de 200 millas, el régimen de paso en tránsito para los estrechos utilizados para la navegación internacional y las libertades de alta mar, comprendidos los usos militares en su espacio propio y en toda su extensión<sup>27</sup>. No se considera la Solución de Controversias, la que, como se verá, se agregó en un texto del Presidente de la Conferencia, basado en un extendido proceso previo de consultas, primero al TUN y, posteriormente, a la Revisión 1 del TUN, al año siguiente.

La decisión de preparar un TUN, su presentación como texto base y la idoneidad jurídica y política de su contenido, estaban destinadas a ser determinantes en el curso posterior de la Conferencia y en su

26 El Texto Único Informal de Negociación o Informal Single Negotiating Text, en A/ CONF 62/ WP8 Rev. 1. Se encontrará como Anexo V a este texto.

27 Esa solución central informará los sucesivos textos hasta la Convención.

resultado final. Fue, de hecho, una especie de anteproyecto de Convención, que se parece bastante a la finalmente aprobada y que expresa nuestros intereses.

La iniciativa y resultado del Texto Único de Negociación puede estimarse como uno de los mayores logros diplomáticos para el interés nacional de toda la Conferencia.

## DESDE EL TUN AL PROYECTO DE CONVENCION Y LA ADOPCION DE CONVENMAR

Para la comprensión de la Conferencia y su expresión final en la Convención sobre Derecho del Mar, parece indispensable relatar y considerar cómo se fue conformando su texto, a través de ese desarrollo y cómo, y por medio de él, se hace la negociación diplomática.

En síntesis, se decide preparar como base única de negociación un texto informal, Texto Único de Negociación (TUN), que procura, sobre la base de lo actuado, expresar un esqueleto de posible acuerdo (o esquema de negociación internacional). Este primer texto va evolucionando, a través de sucesivos textos, hasta llegar a un Proyecto de Convención y a la propia Convención.

En una primera fase, el Presidente de cada una de las tres Comisiones es encargado de preparar un TUN. En una segunda etapa, se encomienda a un “Colegio” (Presidente de la Conferencia y Presidentes de las Comisiones) elaborar un Proyecto Único Integrado de Negociación o TION, también informal, que ya adopta la configuración de una Convención. En la tercera fase, al cabo de sucesivas revisiones, se llega a un Proyecto de Convención, que es finalmente adoptado y pasa a ser la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Ese proceso fue así: El TUN fue discutido y considerado en sesiones informales de cada una de las comisiones, durante la Cuarta Sesión de la Conferencia (15 de marzo al 7 de mayo de 1976). A esta exhaustiva consideración fue dedicada la sesión y orientado el trabajo de la Conferencia, consolidando así su carácter de base de negociación. Este ejercicio fue especialmente acucioso en la Segunda Comisión, en el que intervino la mayoría de las delegaciones y se presentó gran cantidad de

enmiendas o sugerencias para mejorar el texto. Es interesante destacar que, en virtud de la regla del silencio, aplicable a los casos de no objeción a artículos, y al tenor mismo de las declaraciones y propuestas, pudiera estimarse que, en general, se aceptaba como base el Texto Único de Negociación.

Mediando esa consideración y teniéndola en cuenta, se acordó pedir a los Presidentes de las Comisiones y también al Presidente de la Conferencia –por el texto informal que había presentado sobre Solución de Controversias–, que procedieran a una revisión del TUN, lo que llevaron a cabo al final de esta Cuarta Sesión, el 6 de mayo de 1976<sup>28</sup>. El Texto Informal Único Revisado de Negociación o TUN Rev.1 fue precedido nuevamente por una nota del Presidente de la Conferencia, que reiteraba el carácter informal y de base de negociación del texto, junto a otras de cada Presidente de Comisión, en la que explicaban los cambios, o no, en el TUN, con fundamento en que podrían, a su entender, favorecer un mayor grado de consenso.

El TUN Rev. 1 hizo pocos cambios al TUN en la Segunda y Tercera Parte. Los hubo en la parte primera, de fondos marinos, porque su Presidente juzgó necesario incorporar los resultados de la consideración efectuada. La revisión sí completó el texto básico, con la parte cuarta, de Solución de Controversias<sup>29</sup>.

El TUN Rev. 1 se constituyó en el fundamento de toda la negociación posterior, que consistirá esencialmente en cambios y adiciones a este texto básico o a su expresión análoga posterior, en el Texto Informal Integrado de Negociación o TION. Por tanto, es posible, a partir de allí, analizar sumariamente el proceso negociador que siguió, como lo haremos, con especial referencia a las materias del Derecho del Mar general.

---

28 El Texto Revisado Informal Único de Negociación o TUN - Rev. 1 o Revised Single Negotiation Text se encontrará en el documento A/CONF62/WP8 Rev1. El texto consta en el Anexo VI de este trabajo.

29 En el TUN Rev. 1, el Presidente de la Primera Comisión explica largamente su diferencia con el texto del TUN, que reconoce como una elaboración solitaria. El Presidente de la Segunda Comisión explica por qué, en la mayoría de los casos, y sobre todo respecto de la ZEE, a la luz del debate y las propuestas, ha llegado a la conclusión que, sin mayores cambios, ofrece mejores perspectivas de consenso. Su único cambio significativo fue en la delimitación de la ZEE y la Plataforma Continental, en las que acercó la fórmula a las tesis favorables a los llamados principios equitativos.

Es importante resaltar que al término de la Sexta Sesión y por instrucciones de la Conferencia, un “Colegio” –integrado por el Presidente de la Conferencia, los Presidentes de las tres Comisiones y asistiendo el Presidente del Comité de Redacción y el Relator General–, preparó una revisión del texto base, que sería un Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación. Este TION fue posteriormente objeto de dos revisiones por parte del Colegio, hasta avanzar al Proyecto Informal de Convención y luego al Proyecto de Convención mismo.

El TION ordenó lógicamente, en forma de Convención, el TUN Rev. 1, pero mantuvo su contenido, incorporando el fruto de algunas negociaciones informales del tiempo intermedio. El TION (como después los sucesivos textos hasta la Convención propia) desarrolla en sus diez primeras partes el Derecho del Mar en general o las materias de la Segunda Comisión; luego, en su parte XI, el régimen de los Fondos Marinos o tema de la Primera Comisión; a continuación, el Medio Marino, la Investigación Científica y la contaminación, materia de la Tercera Comisión, y finalmente, la Solución de Controversias y las Cláusulas Finales. En lo sustantivo, el Texto Integrado Informal para Fines de Negociación fue muy semejante al TUN Rev.1, incorporando solo el resultado de algunas negociaciones informales del tiempo intermedio. Así, la Conferencia fue trabajando sobre la base del primer Texto Único de Negociación, en textos sucesivos que iban incorporando lo que pudiera estimarse progresos en la negociación o avances hacia un consenso, considerando los resultados de deliberaciones o tratativas.

En este proceso, en el que se fue perfeccionando sucesivamente el texto base hasta el proyecto de Convención, hubo varias etapas.

La primera fue la consideración informal del TUN y negociaciones también informales que conducen al TUN Rev. 1. Este texto fue, a su vez, largamente considerado y objeto de negociaciones, siempre en un marco informal (1975-1976).

En una segunda etapa, la Conferencia encargó a un “Colegio” (Presidente, Presidentes de Comisiones, Presidente del Comité de Redacción y Relator General) la preparación de un Texto Integrado de Negociación o TION, que fue entregado al final de la Sexta Sesión (julio de 1977). Este documento fue ordenado en forma de proyecto de Convención, con un orden lógico, que seguirá hasta la Convención misma. Sin em-

bargo, su contenido sustantivo es análogo al TUN Rev. 1, con mejoras, más negociadas, en algunos temas como la ZEE. Asimismo, se decidió que los futuros cambios al texto base o TION fuesen el resultado de negociaciones, esta vez más formalizadas, y no el fruto de la iniciativa o criterio de una persona.

Se crearon siete grupos de negociación, sobre los principales temas que se estimaban pendientes o insuficientemente negociados (tales como, participación en la ZEE por parte de los países sin litoral y otros en desventaja; delimitación; arreglos financieros relativos a los fondos marinos; plataforma continental extendida; solución de controversias en la ZEE), que eran grupos de la Conferencia y cuyos resultados, como parcialmente ocurrió, estaban destinados a incorporarse a la Rev. 1 del TION. A la luz de estos acuerdos, en la Conferencia tuvo lugar una cierta formalización del proceso negociador, dado que los cambios en el texto base quedaban sujetos al resultado de negociaciones. A la vez, y con ello, adquiriría un mayor estatus ese mismo texto o TION, que –de hecho– pasaba a ser un anteproyecto de Convención<sup>30</sup>.

En una tercera etapa, y luego de considerar largamente el TION, la Conferencia instruyó al Colegio su revisión sobre la base del trabajo colectivo de sus integrantes, con el entendimiento que no podría haber cambios en el texto correspondiente a una Comisión, sin el acuerdo del Presidente de la misma. Este, siempre respetado en el curso posterior de la Conferencia, fue un logro fundamental para los temas de la Segunda Comisión y en especial para la ZEE, el cual se alcanzó luego de una acabada labor diplomática por parte del Grupo de Países Costeros, con participación destacada de nuestra delegación. Se produjo, así, el Texto Integrado Informal de Negociación Primera Revisión o TION Rev. 1 (Octava Sesión, 1979). Esta revisión incorporó el resultado de varios de los siete, antes aludidos, Grupos de Negociación. En paralelo con este avance significativo hacia un proyecto de Convención, se tomó la importante decisión procesal de programar el desarrollo futuro de la negociación, previendo una segunda revisión del TION; luego, un Proyecto Informal de Convención; un Proyecto de Convención y, finalmente, la Convención misma. El proceso debería concluir en 1981.

---

30 Como Anexo VII se encontrará el Texto Integrado Oficioso. Rev. 1.

El itinerario programado se fue cumpliendo paso a paso. Sin embargo, en 1981, en la fase del proyecto de Convención, se produjo el cambio de Presidencia en Estados Unidos y la objeción radical de la Administración Reagan a la Parte XI, de fondos marinos, de ese proyecto. Ello dio lugar a la prórroga, por un año, de ese calendario, durante el cual se negoció con Estados Unidos, por todos los medios, fórmulas de compromiso y recursos procesales, sin que fuese posible llegar a un acuerdo.

Esta etapa termina con la declaración de agotamiento de los esfuerzos para el consenso y la posterior votación del proyecto de Convención en abril de 1982. La Convención fue aprobada por 130 votos a favor (Chile incluido), 4 en contra y 17 abstenciones. En la sesión de firma, en diciembre del mismo año, que tuvo lugar en Jamaica, fue suscrita por 119 Estados (entre ellos Chile)<sup>31</sup>.

La Convención entró en vigor en 1994, tras la sexagésima ratificación. Chile la ratificó en 1997. Y, a la fecha, son partes de ella 168 Estados.

Sin embargo, la Convención fue de hecho modificada en su Parte XI, como resultado de una negociación conducida en Naciones Unidas entre 1990 y 1994, y destinada a mejorar el grado de consenso respecto del régimen de los fondos marinos. Esta negociación, logró un nuevo consenso en el cual participo Estados Unidos, el Acuerdo de 1994. El texto de la Parte XI que aparece en el libro-documento oficial de Naciones Unidas y el cual constituye un capítulo de la Convención vigente, debe entenderse interpretado o modificado por el Acuerdo de 1994.

La negociación del acuerdo dedicado a los fondos marinos antes aludido se describe, a modo de Epílogo, en el artículo siguiente a este trabajo, preparado por el Embajador Cristian Maquieira<sup>32</sup>.

Conviene examinar sucintamente los desarrollos que siguen al texto único de negociación en forma conceptual, por temas y no de

---

31 La Convención fue firmada en Jamaica por el autor de estas líneas, Embajador Fernando Zegers, quien presidió la delegación desde la pre-conferencia hasta la aprobación y firma de la Convención. Lo acompañó el Vicepresidente de la delegación en buena parte de la Conferencia, profesor Francisco Orrego.

32 El Embajador Cristian Maquieira fue, en casi toda la Conferencia, delegado en la Primera Comisión. Conocedor del tema y experto multilateralista, negoció las adaptaciones a la parte XI consignadas en el Acuerdo de 1994. El "Epílogo" preparado por él complementa este trabajo, con hechos posteriores a la aprobación y firma de la Convención, pero que influyeron en la interpretación y contenido del texto final, en el capítulo dedicado a los Fondos Marinos.

manera cronológica. Como bases de referencia nos valdremos del TUN Rev. 1, que explicita sus artículos de tratado en el orden de las Comisiones, y del TION Rev. 1, que lo hace en orden lógico, el mismo de la Convención finalmente adoptada (ambos textos son análogos en su contenido sustantivo; ambos han sido sumariamente descritos en líneas precedentes, y ambos aparecen en los Anexos de este trabajo).

## LA CONVEMAR

En tal perspectiva, analizaremos la CONVEMAR. Partiremos de lo que pudiera denominarse como el esquema político de solución internacional o esqueleto conceptual y diplomático de cada uno de los grandes temas (Fondos Marinos; Derecho del Mar en general; Protección del Medio Ambiente e Investigación Científica; Solución de Controversias). Nos detendremos a desarrollar más en profundidad la materia del Derecho del Mar General, correspondiente a los diez primeros títulos del TION Rev. 1 y, luego, de la Convención misma.

Las grandes contribuciones del nuevo Derecho del Mar, como se expresa en CONVEMAR, fueron el patrimonio común de la humanidad para el fondo marino extrajurisdiccional, la consagración de la Zona Económica Exclusiva de 200 millas y la reafirmación de las libertades de alta mar, incluidos los usos militares y su aplicación a los estrechos utilizados para la navegación internacional (a los que podría agregarse la Solución Obligatoria de Controversias).

En la Primera Comisión (tema de los Fondos Marinos, Parte XI o la Zona), el esquema de solución debía dar expresión al principio del patrimonio común, incluida una agencia internacional, y armonizarlo, de alguna manera, con las libertades propias de la alta mar en general. Como resultado de la firme interpretación del Grupo de los 77 y su expresión en los sucesivos textos de negociación (especialmente el primero), se dio forma maximalista al patrimonio común, incluida una Autoridad Internacional para administrarlo y una empresa con formas de explotación directa por parte de ella, y una participación privada solo a través de *joint ventures* con dicha autoridad. Conviene recor-

dar que los interesados en explotar y, por tanto, las grandes potencias marítimas, defendían un sistema de licencias.

Así, la negociación se concentró en esos *joint ventures*, los permisos de explotación y el contrato a que daban lugar (que era el título), la participación y poderes en los órganos de la autoridad y especialmente el Consejo y, más adelante, un sistema especial con amplias garantías, expresadas en una Resolución sobre Inversionistas Pioneros, que cautelaba las inversiones ya hechas o en proceso. El resultado o sesgo de las negociaciones informales (que incluyeron al Grupo Evensen y varios grupos presididos por grandes figuras de la Conferencia), no encontró necesariamente su lugar en los sucesivos textos.

En paralelo y en las etapas finales de la negociación, las principales potencias marítimas, siguiendo a Estados Unidos y luego a Alemania, declararon legislaciones unilaterales que permitían a sus nacionales la explotación. Existía, por tanto, un consenso imperfecto, que fue el votado y parte de la Convención original.

En 1981, la nueva administración de Estados Unidos, como se ha relatado, pidió cambios sustanciales en la Parte XI, lo que dio lugar a un año de negociación, sin acuerdo final. El proyecto de Convención se votó en 1982, la que fue adoptada y luego firmada por la inmensa mayoría de los participantes. Más tarde, en 1990, y cuando el proceso de ratificaciones casi alcanzaba el número para la entrada en vigor, se renegó en Naciones Unidas la Parte XI y se adoptó el Acuerdo de 1994, que complementa dicho texto.

Respecto del interés nacional definido para el tema, siempre se defendió el patrimonio común y una autoridad internacional con poderes amplios, con una apertura a permitir soluciones equilibradas para los interesados en explotar.

En el tema de la defensa de la producción de cobre terrestre, desde el primer momento y en alianza con otros interesados, se obtuvo la regulación de la producción submarina, como aparece en el texto de la Convención, lo que no se aplicará en virtud del Acuerdo de 1994<sup>33</sup>.

---

33 El texto de la Parte XI incluía una regulación de la minería submarina para evitar perjuicios a los productores terrestres, la que, conforme al Acuerdo de 1994, no se aplicará y su ausencia se atenuará, en parte, con una política de subsidios y de compensaciones, según explica el Embajador Maquieira en el epílogo en que describe esa negociación. Respecto a la renegociación de la parte XI y el Acuerdo alcanzado en 1994, ver ese "epílogo" en el trabajo del embajador.



Para el Derecho del Mar en general, tema de la Segunda Comisión y que profundizaremos seguidamente, el esquema de negociación se basó en definir como espacios marítimos del costero un Mar Territorial de 12 millas, una Zona Económica Exclusiva de 200 y una Plataforma Continental que se extendiera hasta 200 millas o todo el territorio sumergido; la vigencia en la alta mar de sus libertades clásicas, con acento en la de navegación y sobrevuelo, incluidos los usos militares y el paso en tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional. En los regímenes aplicables en general, la mantención del Derecho del Mar vigente y los capítulos nuevos del Acceso al Mar de los Países sin Litoral y el Archipiélago.

Con relación al interés nacional definido, en la negociación propiciamos con éxito un MT de 12 millas, una ZEE de 200 millas y una Plataforma Continental con un criterio de distancia de 200 millas incluido. Defendimos la vigencia del Derecho del Mar clásico, especialmente en temas de nuestro interés como las aguas interiores, los estrechos y las islas. En el régimen de los países sin litoral, resguardamos nuestro interés como país de tránsito.

En las materias propias de la Tercera Comisión, Protección y Preservación del Medio Marino, Investigación Científica y Transferencia de Tecnología (Partes XII, XIII y XIV), se trabajó sobre una sólida base de consenso, con formulaciones generales.

Ese consenso se cuaja en una clara definición de la obligación de los Estados de preservar y proteger el medio marino y, por ende, combatir la contaminación, tanto de fuentes terrestres como marinas, comprendidas las responsabilidades de los Estados ribereños y los del pabellón. Se recoge la potestad del costero para controlar y reglamentar la contaminación en sus zonas jurisdiccionales, pero aplicando estándares de carácter internacional. La investigación científica es promovida en todo el ámbito oceánico, con la libertad propia de la alta mar y el deber de promoverla en zonas bajo jurisdicción nacional, en donde requiere el consentimiento del ribereño. El combate a la contaminación y la promoción de la investigación científica son aplicables a “la Zona” (fondos marinos extra jurisdiccionales).

El interés nacional coincide con el combate a la contaminación y la promoción de la investigación científica. Se logró plenamente la juris-

dicción y consentimiento necesarios del ribereño para la investigación científica, incluso y especialmente en la ZEE. Asimismo, la jurisdicción y control de la contaminación en las zonas correspondientes, con aplicación, como también lo favorecimos, de estándares internacionales. En la Solución de Controversias (Plenario actuando como Comisión, Parte XIV), hubo un consenso significativo en favor de la solución obligatoria de controversias y el recurso abierto a las mismas (que eran aceptados, por primera vez, por muchos Estados, incluidas las superpotencias de la época).

La sección correspondiente contempla el recurso previo a los medios pacíficos de solución de disputas de la Carta; la posibilidad de una conciliación antes de un procedimiento obligatorio, y el recurso al mismo si persiste la controversia. Cada Estado puede señalar un tribunal preferido (incluidas la Corte Internacional de Justicia y el Tribunal del Mar que se crea) pero, en caso de que la elección no coincida o no medie otro acuerdo, el conflicto se encomienda al arbitraje obligatorio.

La posición nacional fue favorable a lo acordado. Favorecimos sí, la exclusión voluntaria –previa declaración– de las controversias limítrofes, derecho que ejercimos.

La solución diplomática alcanzada para el Derecho del Mar en General –el meollo del mismo, las materias de las diez primeras partes de la Convención–, tuvo como grandes ejes el reconocimiento de derechos soberanos económicos amplios para los Estados ribereños (ZEE, muy especialmente, y Plataforma Continental extendida) y, para las grandes potencias marítimas, una reafirmación también amplia de las libertades de la alta mar, comprendiendo en la libertad de navegación, los usos militares y el derecho de tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional.

Se basó, asimismo, en la mantención del Derecho del Mar clásico, como se practicaba, para los grandes regímenes de Mar Territorial, Alta Mar, islas, puertos, aguas interiores, Plataforma Continental y otros; junto al reconocimiento de la nueva gran figura, la Zona Económica Exclusiva, y otras nuevas en las Convenciones, como el Archipiélago, el capítulo sobre Acceso al Mar de los Países sin Litoral y un sistema completo de Solución Obligatoria de Controversias.

Hemos caracterizado, precedentemente, el esquema de negociación para estas materias, conformado por un MT de 12 millas, una ZEE de 200 millas y una Plataforma Continental (PC) extendida a todo el territorio sumergido; la reafirmación de las libertades clásicas de la alta mar, con acento en la libertad de navegación y sobrevuelo, y paso en tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional.

A continuación, ampliaremos estos paquetes de acuerdos y su negociación.

En materia de Mar Territorial, la negociación más importante se refirió a los estrechos utilizados para la navegación internacional –tales como Gibraltar, Málaga, Suez–, en los cuales la extensión de la anchura del Mar Territorial a 12 millas podría cerrarlos o bloquearlos, en buena parte, para dicha navegación y para el paso de los submarinos portadores de cohetes “polaris” (de allí que, en la pre-conferencia, las grandes potencias marítimas los hayan vinculado y solicitado un “paso en tránsito”, suerte de libertad de navegación). En un grupo de estrechos, primero, y luego en el Grupo Evensen, se negoció esta materia. Hubo oposición de algunos ribereños de dichos estrechos, finalmente superada.

También hubo dificultades por el peligro o la tentación de extender el concepto de estrechos utilizados para la navegación internacional o de confundir el régimen de los estrechos en general. Chile tiene un solo estrecho usado para la navegación internacional, el de Magallanes, sujeto por tratado a libre navegación. Debimos cautelar estrechamente, por tanto, el concepto jurídico mismo, la expresión de los artículos sobre el paso en tránsito y aún su traducción, pues fueron negociados en inglés<sup>34</sup>.

El resultado de lo negociado fue satisfactoriamente reflejado en los sucesivos textos de negociación.

En el gran tema de las libertades de alta mar, dos de ellas fueron sujeto de negociaciones importantes: la de navegación y sobrevuelo, y la de pesca. En la primera hubo mucha presión por parte de las grandes

---

34 La traducción del texto al castellano por el grupo lingüístico respectivo lo deformaba, lo que nos obligó a dejar en claro que, si no era rectificado, llevaríamos el asunto, si era necesario, al Plenario. Se redactó, con nuestra participación, una versión castellana que se adecuaba al original negociado en inglés.

potencias para que se considerase alta mar la ZEE más allá del MT, lo que se resolvió estimándola como zona *sui generis* y definiendo la alta mar como el espacio marítimo más allá de la ZEE. Sin embargo, se reconoce para todos los Estados, libertad de navegación y sobrevuelo en la ZEE.

Sobre los usos militares, es decir, la noción implícita que la libertad de navegación y sobrevuelo comprende su utilización legítima, hubo algunos escarceos. Pero se impuso, sin grandes dificultades, la evidencia de que era parte no negociable para las grandes potencias marítimas.

Respecto de la libertad de pesca, quedó claro que ella existe solo más allá de la ZEE, en la alta mar, y sujeta a reglas generalmente aceptadas de conservación. También se expresó el deber de cooperar entre el Estado ribereño y el del pabellón, en lo que se refiere a la pesca de especies transzonales o altamente migratorias, cooperación mayormente preceptuada con posterioridad, en el Acuerdo de Nueva York sobre esas especies y en las organizaciones regionales de pesca u ORP. Esta materia ha sido especialmente importante para uno de nuestros principales recursos pesqueros, el jurel, y es tratada en el Acuerdo de Nueva York y en la Organización Regional de Pesca del Pacífico Sudeste, instrumentos de los que somos parte activa.

La extensión de la Plataforma Continental fue objeto de una larga y, a ratos, difícil negociación, hasta llegar a la fórmula de la Convención, que reconoce más allá del territorio sumergido propiamente tal a cualquier accidente geográfico relacionado hasta 350 millas, es decir, un máximo posible para el costero (art 76, puntos 4, 5 y 6, incorporado por el Colegio al TION Rev. 1 y finalmente aceptado).

En las primeras fases de la Conferencia, muchos africanos que habían favorecido las 200 millas como límite máximo general (ampliando, así, el patrimonio común en el fondo marino) y otros entre los 77, se oponían a un límite extendido. Los plataformistas invocaban la geomorfología como parte importante del concepto mismo de Plataforma Continental, el criterio de explotabilidad y la costumbre que había consolidado la noción. Para dirimir la diferencia fue fundamental el apoyo que finalmente brindó a los plataformistas el poderoso Grupo de Países Costeros, en el cual Australia, Canadá y también Argentina, eran actores importantes. En una segunda fase, hubo oposición a “la

plataforma ancha”, es decir, la que cubría todo el margen continental y cualquier geomorfología posterior. Se sostenía que, en esa zona intermedia, el ribereño debía pagar un tributo a la comunidad internacional. En la superación de esta objeción, de nuevo fue importante el Grupo de Países Costeros e igualmente lo fue el Presidente de la Segunda Comisión, fuera y dentro del Colegio.

Para Chile, lo principal en la fórmula era el criterio de distancia y de 200 millas, que logramos incorporar ya en los primeros proyectos de 1974 y luego en todos los textos de negociación. En todo caso, solidarizamos con nuestros aliados, y la fórmula adoptada puede favorecerlos en la pretensión que hemos defendido en la Isla de Pascua, en nuestra reclamación antártica y en un punto cercano a Chiloé, en la costa principal.

Sin embargo, el elemento fundamental del paquete de negociación y probablemente de la Conferencia misma, era la ZEE de 200 millas. La noción de una Zona Económica o Mar Patrimonial de importante extensión, más allá del Mar Territorial y bajo la jurisdicción y derechos del Estado ribereño, se inició en América Latina con la zona marítima de 200 millas declarada en 1952 por Chile, Ecuador y Perú. Fue caracterizada como Zona Económica o Mar Patrimonial en Chile y otros sitios<sup>35</sup>. Más adelante, entre 1970 y 1972, las Conferencias latinoamericanas de Montevideo, Lima y, especialmente, la de República Dominicana, le dieron de algún modo forma. Kenia, en 1972, presentó un proyecto de ZE de 200 millas, las que fueron proclamadas por los presidentes africanos en 1973.

La Zona Económica fue considerada informalmente y encontró su camino a la Lista de Temas y Cuestiones o pre agenda de la Conferencia, en la Etapa Preparatoria a la Conferencia del Mar. Chile la había presentado y promovido de manera también informal en esta etapa, como una Zona Económica o Mar Patrimonial de 200 millas, situada más allá del Mar Territorial (en 188 millas), en la cual el Estado costero tendría soberanía sobre los recursos y jurisdicción en materia de investigación científica, contaminación e islas artificiales; en tanto que todos los Estados gozarían de libertad de navegación y sobrevuelo.

35 El jurista chileno Edmundo Vargas Carreño, el Comité Jurídico Interamericano y otros juristas desarrollaron el tema a fines de los años '60.

Durante la primera sesión sustantiva de la Conferencia, realizada en Caracas, en 1974, la Zona Económica Exclusiva o ZEE de 200 millas quedó políticamente instalada y, en lo fundamental, jurídicamente caracterizada. Chile la presentó, en su temprano discurso, en términos similares a como lo había hecho en la etapa preparatoria.

Los apoyos a una zona marítima de 200 millas, en variables caracterizaciones, fueron casi 100 (y, entre ellos, muchos países africanos, cuyos presidentes la habían proclamado en 1973).

La ZEE fue formalmente presentada por un proyecto de 9 países de todos los hemisferios (incluido Chile) a nombre del Grupo de Países Costeros, de singular importancia posterior en la Conferencia (Anexo V). Este proyecto caracterizaba la ZEE de 200 millas con derechos soberanos sobre los recursos en esa área, otros derechos en investigación científica y contaminación, y libertad de navegación y sobrevuelo. Sirvió de base y partida a la consideración del paquete de negociación y de la misma ZEE en el Grupo Evensen, en donde fue negociada, primero en la sesión de Caracas y, más tarde, en otras fases de la Conferencia.

En el Grupo Evensen, representativo de las grandes tendencias y actores de la Conferencia, la ZEE fue aceptada en la sesión de Caracas como base por todos, incluyendo Estados Unidos y los europeos, la Unión Soviética y los socialistas y los “territorialistas” o partidarios de un MT de 200 millas.

Sin embargo, en la oportunidad, se presentaron tres proyectos diferentes:

- Uno, semejante al original del propio Evensen y al proyecto de los países costeros, con una ZEE propiamente caracterizada como tal.
- Un segundo, de Estados Unidos, que equiparaba el espacio siguiente a la alta mar, lo hacía parte de la misma, con reconocimiento de derechos sobre los recursos en ella para el costero.
- Un tercero, “territorialista”, que presentaba un MT de 200 millas, con pluralidad de regímenes (con libertad de navegación

y sobrevuelo más allá de las 12 millas).

Evensen los abrió todos a discusión, pero terminó ofreciendo al Presidente de la Segunda Comisión, cuando este, en la Quinta Sesión, debió preparar un Texto Único de Negociación o TUN, una fórmula de ZEE parecida a la del proyecto de los costeros (que fue acogida parcialmente por ese Presidente, quien incorporó sobre su base al TUN una ZEE algo más dura o “costera”<sup>36</sup>).

La fórmula del TUN fue mantenida incólume en el TUN Rev. 1. En ambas aparecían todos los elementos de la ZEE, como fue finalmente adoptada, pero se destacaban más los derechos del costero que los de terceros Estados y no se resolvía el problema de los derechos residuales<sup>37</sup>. En el período intermedio se llevó a cabo una intensa negociación en el Grupo Evensen, cuyo resultado encontró, de alguna manera, su lugar en el Texto Informal Integrado de Negociación Rev. 1<sup>38</sup>, cuya fórmula permaneció en términos idénticos en la Convención (artículos 55 a 59 de la misma).

Conviene tratar esquemáticamente aspectos o elementos de la ZEE que fueron analizados o negociados en ese proceso, el cual prácticamente concluyó para la ZEE, en abril de 1979, fecha en que se presentó el TION Rev. 1, junto al paquete de negociación central del Derecho del Mar General:

**(i) Aplicación de los derechos soberanos en las 200 millas al área o a los recursos:** para Estados Unidos y otras potencias marítimas, los derechos soberanos debían referirse únicamente a los recursos, en tanto que, en el otro extremo, los “territorialistas” los querían en todo aplicables al área. La fórmula adoptada fue que los derechos se aplican en el área a los recursos (pero, como se verá, no solo a los recursos, sino a todos los usos económicos). La aplicación en el área fue defendida por nosotros desde el primer discurso y el primer proyecto de países costeros.

---

36 Ver art. 45 del TUN y 44 del TUN Rev.1.

37 Ver art. 55 y siguientes del TUN Rev. 1.

38 Ver texto en Anexo V de este estudio y consultar el párrafo 23 del mismo.

(ii) **¿Zona de soberanía o alta mar?:** Durante buena parte de la negociación, las grandes potencias marítimas insistieron en hacer la Zona Económica parte de la Alta Mar, con la excepción de los derechos soberanos sobre los recursos. Los costeros más extremos postulaban una soberanía, en tanto otros pensaban en una soberanía económica. Fue favorecido calificar a la ZEE como un área *sui generis*, situada entre el Mar Territorial y la Alta Mar, en la cual el Estado ribereño tiene derechos soberanos y otros derechos y jurisdicción, en tanto que terceros Estados tienen derechos de navegación y sobrevuelo, y otros relacionados con ellos. Esta fórmula prevaleció y la defendimos, con los entendidos de que la alta mar comenzaba más allá de la ZEE y que los derechos soberanos comprendían los usos económicos en general (como finalmente quedó en la Convención).

(iii) **Derechos soberanos y usos económicos:** Los usos económicos, en general, habían sido estimados en las fórmulas de ZEE como parte de derechos y jurisdicción del ribereño. Defendimos que fuesen considerados derechos soberanos, los que debían comprender, a la vez, los recursos y todos los usos económicos posibles de la zona. Esta fórmula prevaleció y fue incluida en el TION Rev. 1 (artículo 56, 1a). El mismo texto, artículo y número es el de la Convención.

(iv) **Derechos residuales:** Este tema está estrechamente relacionado con los párrafos precedentes. Si el Estado ribereño tiene derechos soberanos sobre los recursos y otros usos económicos en la zona, una especie de soberanía económica, y todos los Estados gozan de libertades de navegación, sobrevuelo y relacionados, ¿a quién pertenecen los derechos residuales, no especificados en la Convención? Se convino en que no se adjudicaran, sino que fueran referidos a la equidad, teniendo en cuenta la naturaleza de lo cuestionado y su afinidad e intereses relacionados con unos u otros derechos. Fue la llamada “fórmula Castañeda” (por Jorge Castañeda, Presidente de la delegación y futuro Canciller de México), recogida en el artículo 59 del TION Rev. I. y en el



mismo artículo y número de la Convención.

(v) **Derechos de pesca:** la negociación, como se refleja en el texto, dejó en claro que toda la pesca, dentro de la ZEE, como lo defendimos, cae dentro de los derechos soberanos sobre los recursos del costero.

Respecto a los peces transzonales y altamente migratorios, se estableció la obligación de cooperar entre el ribereño y el pesquero de alta mar (obligación que, posteriormente, sería desarrollada en el Acuerdo de Nueva York y las Organizaciones Regionales de Pesca, en nuestro caso, la ORP del Pacífico Sudeste). Hubo porfiados intentos de pesqueros de agua distante para excepcionar esos recursos, lo que logramos excluir. Respecto de las especies anádromas, y especialmente el salmón, se reconoce jurisdicción al costero más allá de las 200 millas, lo que favorecimos (sin tener en la época salmón).

Se estableció también la obligación del costero de dar acceso al excedente de pesca (la parte de la máxima captura permisible de una especie, según él mismo la haya determinado, que no puede capturar). En relación a este excedente, la Convención contempla, en determinadas condiciones, el acceso al mismo de los países sin litoral en desarrollo, en una región o subregión.

Los países sin litoral y otros denominados en situación geográfica desventajosa, formaron un grupo de presión e intentaron, desde los inicios de la Conferencia, ganar ventajas en la negociación y pusieron su mira especialmente en la ZEE que se reconocía o creaba. Sus miembros africanos obtuvieron una mención, en ese sentido, en la declaración de los Presidentes de la OUA de 1973, en la que declararon la ZEE de 200 millas. Luego, consiguieron menciones en el TUN y el TUN Rev.1, que les reconocían derechos en condiciones equitativas en las ZEE de los Estados vecinos. El texto no había sido aceptable para los Estados costeros y, en 1978, cuando se crearon grupos de trabajo para negociar las cuestiones pendientes (incluir su resultado en el Texto Único Integrado), se acordó una fórmula que fue incorporada a la Rev. 1 del TION, en su artículo 69, y es hoy el mismo numeral de la Convención.

En su virtud, los Estados en desarrollo sin litoral tendrán derecho a participar de una parte apropiada del excedente de recursos vivos de una región o subregión, con requisitos y condiciones que se establecen y mediando acuerdos bilaterales, subregionales o regionales.

La fórmula es equilibrada y difícil de configurar. No ha habido hasta ahora acuerdos en tal sentido.

Para Chile la fórmula es aceptable, pues se remite a los recursos de la región o subregión; se limita a los excedentes declarados sobre los cuales debe, en todo caso, darse acceso, y se formaliza por medio de acuerdos bilaterales, subregionales o regionales.

Un tema relacionado con la ZEE (y con la Plataforma Continental) que solo concluyó su negociación y fue resuelto en las sesiones finales de la Conferencia, fue el de la delimitación de dichas ZEE y Plataformas Continentales entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente.

Para esa delimitación se formaron dos grupos partidarios, respectivamente, de que primara la equidistancia como criterio (Chile), y otro, los principios equitativos. Los países vecinos se iban alineando por parejas en uno u otro grupo. Canadá y Estados Unidos; Colombia y Venezuela; Chile y Argentina, y así sucesivamente. Durante casi seis sesiones, presidentes-mediadores intentaron, sin éxito, un acuerdo entre estos dos grupos, de veintitantos miembros cada uno<sup>39</sup>. La solución final fue que dicha delimitación se efectuara por acuerdo entre las partes, sobre la base del derecho internacional, a fin de llegar a una solución equitativa (artículos 74 y 83 de la Convención). La fórmula no da la razón a uno ni a otro grupo de negociación y permite aplicar e interpretar el derecho internacional vigente entre los países (acuerdos previos, las líneas de base normales y rectas, la proyección de las islas, entre otros).

En todo caso, cabe tener en cuenta que la fórmula hace prevalecer el acuerdo previo entre las partes. También, que la Convención (art.15) somete la delimitación en el Mar Territorial al criterio de la línea media

---

39 En las últimas sesiones, sorprendió la presencia nueva de Perú (con el Almirante Faura acompañando al Embajador Arias Schreiber), para defender el criterio de la equidistancia, lo que se explica a la luz de los acontecimientos posteriores.

o de equidistancia, determinando así la primera parte de la delimitación en los casos de la ZEE y la Plataforma Continental.

En virtud de lo expuesto, para Chile la fórmula fue aceptable, y hasta favorable. Y es que la prevalencia del acuerdo previo, la equidistancia en subsidio en el MT y nuestra interpretación del Derecho Internacional, configuraban un buen conjunto, considerando a nuestros dos vecinos.

Con la caracterización de los espacios marítimos en el Mar Territorial, la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental, junto a las libertades de alta mar, incluidos los usos militares y definido el paso en tránsito a través de los estrechos utilizados para la navegación internacional, y una vez resueltos los problemas conexos con aquellos, se configuró un consenso acabado respecto del Derecho del Mar en General.

Así se expresó en la aprobación de la Convención del Mar, en su firma, su ratificación por 168 Estados y su vigor prácticamente universal, si se considera que, además, es costumbre internacional, aceptada, declarada y practicada como derecho, en todos sus componentes fundamentales.

Chile fue un participante activo y central en esta gran negociación y Conferencia, estimada por muchos como la más importante del siglo pasado y de la historia de Naciones Unidas. En ella logró soluciones favorables para cada uno de sus intereses, como se esbozaba al inicio de este trabajo y pasa, esquemáticamente, a considerarse a continuación.

Los intereses de Chile, que es un país oceánico, se extienden prácticamente a todos y cada uno de los temas del Derecho del Mar. Los principales fueron definidos y caracterizados al inicio de la Conferencia, en un Documento Expresivo de la Posición Nacional, que los aplicaba a las correspondientes figuras jurídicas que debía definir CONVEMAR. Fue preparado por la delegación y el Ministerio de Relaciones Exteriores y aprobado al más alto nivel de gobierno.

En ese documento –y expresando con propiedad esos intereses y su resguardo en CONVEMAR– se pedía, entre otras cosas:

*I.- Espacios marítimos del costero, que concretaran nuestro interés en la soberanía, los recursos, la libertad de navegación y sobrevuelo a y desde Chile, nuestro mar adyacente en toda*

*nuestra amplia geografía:* Se pedía un Mar Territorial de 12 millas, una ZEE de 200 millas aprobada en conjunto con el MT (que debía contemplar soberanía sobre los recursos en esa área; jurisdicción respecto de investigación científica, contaminación e islas artificiales; libertad de navegación y sobrevuelo en la zona, más allá del MT) y una Plataforma Continental definida con un criterio de distancia de 200 millas y otro geomorfológico comprensivo del territorio sumergido. La Convención define y contempla todos y cada uno de estos puntos.

*II.- Aguas interiores (y puertos, asimilables a ellas):* Se pedía reafirmar el régimen de aguas interiores vigente y especialmente la llamada “franja de islas” o archipiélago continental, junto a las líneas de base recta y su sistema, aplicables a nuestros canales australes. El carácter de aguas interiores así configurado, no debía afectarse con el tema de los estrechos utilizados para la navegación internacional, distinto y no aplicable a los canales australes, ni con la figura del Archipiélago, diferente a la franja de islas, ni tampoco con las aguas archipiélagas, que no son aguas interiores y son, a su vez, de otra naturaleza que dichos canales.

La Convención define apropiadamente y confirma la franja de islas, las líneas de base recta y todo el concepto de aguas interiores. Caracteriza, en forma adecuada, los estrechos utilizados para la navegación internacional, y define con propiedad el Archipiélago y sus aguas.

*III.- Régimen de las islas:* Se pedía defender los espacios marítimos de las islas oceánicas, de las cuales Chile es propietario de varias.

Con cierta flexibilidad era importante esa defensa, pues se había planteado condicionar o adaptar los espacios marítimos, de las islas según su distancia o relación con el territorio principal, vestigios coloniales y otros. Se logró igual estatus para las islas que para el territorio principal. Así lo expresa CONVEMAR y esto fue muy importante para todas nuestras islas oceánicas y, especialmente, para la Isla de Pascua y su enorme ZEE.

***IV.- Derecho de Acceso y libertad de tránsito para los países sin litoral:*** Se pedía que las normas no excedieran a las contempladas en la Convención de Nueva York y las bilateralmente acordadas con Bolivia. Las disposiciones de la Parte X son menores a las pactadas por Chile.

Respecto de un régimen preferencial para los excedentes de pesca en la ZEE de la región, lo convenido es plenamente aceptable y está dentro de lo que se contempló.

***V.- Régimen de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional:*** Se pedía dar plena expresión al concepto de Patrimonio Común aplicable a ellos y a una agencia internacional con poderes suficientes para implementarlo. Ambas cosas están plenamente logradas en la Parte XI de la Convención con los entendidos y las modificaciones del Acuerdo de 1994.

Se expresaba la necesidad de que nada en ese régimen menoscabara nuestros espacios marítimos, lo que asimismo se cumple a cabalidad.

Finalmente, se propiciaba que hubiese una regulación de la producción submarina de nódulos de manganeso y otros minerales, de manera que no afectase a la producción terrestre de cobre. Disposiciones al respecto fueron contempladas en todos los proyectos y aparecen en la Parte XI misma. Sin embargo, el Acuerdo Complementario de 1994 dejó sin efecto su aplicación y lo compensó, en parte, con un mecanismo de subsidios y compensaciones.

***VI.- En materia de regímenes aplicables al MT, las aguas interiores y los puertos; la Plataforma Continental; las islas; la alta mar:*** Se obtuvo la mantención en general de las normas del Derecho del Mar clásico, que nos favorecían.

En cuanto a la delimitación marítima, en que se pedía reafirmar la plena vigencia de los acuerdos existentes y favorecer el criterio

de equidistancia. Ello se logró en la fórmula adoptada, como se ha relatado precedentemente. En materia de solución de controversias, como queda dicho, fue reflejada apropiadamente nuestra posición.

*VII.- En general, se obtuvo que hubiese una Conferencia amplia y unitaria, en que se trataran los problemas del mar como relacionados entre sí y con respeto a las jurisdicciones y derechos existentes:* Chile tuvo una participación destacada en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, una de las más importantes del siglo pasado y de la historia de Naciones Unidas, cuyo resultado, la Convención del Mar, regula casi las tres cuartas partes del planeta. En ella, se consiguió la consagración internacional y definitiva de nuestra Zona Económica Exclusiva de 200 millas, que fuimos los primeros en el mundo en proclamar y que hasta ese entonces no había sido reconocida. Su superficie patrimonial casi cuadruplica la del territorio.

Obtuvimos, asimismo, cumplida satisfacción de cada uno de nuestros grandes intereses nacionales en el mar.

Fue una de nuestras grandes negociaciones multilaterales, con decisiva participación de la diplomacia profesional y del Ministerio de Relaciones Exteriores, forjando y siguiendo una política de Estado, a través de sucesivos gobiernos.

## LA DELEGACIÓN

Una palabra, general e incompleta, sobre nuestra delegación: fue presidida por el abogado y diplomático de carrera, Embajador Fernando Zegers Santa Cruz, autor de este trabajo, desde el Comité de Fondos Marinos y la pre-conferencia en 1968, hasta su adopción en 1982, año en que firmó la Convención.

Como Vicepresidente actuó en casi toda la Conferencia (excepto las primeras sesiones en que lo fue el Embajador (r) Enrique Gajardo), el profesor Francisco Orrego Vicuña, quien también firmó la Convención a invitación del Presidente de la delegación.

Cubrieron toda la Conferencia, en condición de Secretarios Generales, motores del trabajo de la delegación y participantes en la generalidad de los temas dos Embajadores, abogados y concedores del Derecho del Mar en la época, en distintos grados de su carrera: Octavio Errázuriz y Pedro Oyarce.

Fueron delegados, en la Segunda Comisión, los Embajadores Santiago Benadava y Fernando Gamboa; el Asesor Jurídico de la Armada, Patricio Prieto, y otros juristas. En la Primera Comisión, junto al profesor Orrego, el hoy Embajador Cristian Maquieira, en ese entonces en diferentes etapas de su carrera, quien también actuó decisivamente en el Acuerdo Complementario. En la Tercera Comisión, los capitanes de navío Sallatto, Barría y Ferrer, quienes participaron en ella con el entonces Secretario, Héctor Repetto, y otros diplomáticos de carrera, en varias sesiones. En la Solución de Controversias, actuó la profesora y hoy Embajadora María Teresa Infante, quien trabajó con la delegación durante casi toda la Conferencia.

En la primera parte de la misma y sobre todo en Caracas, actuaron el Embajador Javier Illanes, de destacado trabajo entonces y, como Asesor, el profesor Edmundo Vargas (autor de la caracterización de la Zona Económica o Mar Patrimonial, destacado jurista, muy presente en el tema).

Cabe también destacar la actuación, en algunas sesiones, del profesor Enrique Pascal, vinculado a la Armada, y consignar la presencia, en diversas instancias, de representantes de la Subsecretaría de Pesca, del IFOP, la Comisión Chilena del Cobre, y otros organismos y organizaciones relacionados con el tema.

Actuaron, además, varios diplomáticos de carrera, embajadas y miembros de la cátedra.

ANEXOS \*

- I.- CONVEMAR: Libro - Texto Oficial de las Naciones Unidas: “El Derecho del Mar. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”.
- II.- Acta Final de la Conferencia.
- III.- Lista de temas y cuestiones sobre el Derecho del Mar, aprobada por la Comisión Preparatoria de la Conferencia en 1973.
- IV.- Discurso de Chile en plenario de la Conferencia presentando la ZEE y el esquema de solución internacional junto con el proyecto A/CONF 6 L/4 de los países costeros.
- V.- Documento de Trabajo (proyecto) de 9 países (Chile) sobre ZEE de 200 millas y otros elementos del paquete central de negociación. (Doc. A CONF. 62 / C2 / SR26).
- VI.- Texto Único de Negociación o TUN del 7 de mayo de 1975 (Documento A/CONF 62/WP8).
- VII.- Texto Único de Negociación o TUN Rev.1, del 6 de mayo de 1976.
- VIII.- Texto Integrado de Negociación o TION Rev. 1, del 28 de abril de 1979 (Doc. A/CONF 62/WP10/Rev. 1).

---

\* Estos anexos están disponibles en la biblioteca de la Academia Diplomática de Chile.





# CHILE Y LA NEGOCIACIÓN DE LA CONVENCION DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR: EPÍLOGO

*Cristian Maquieira A\**

## RESUMEN

La III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar concluyó con el proyecto de Convención, siendo aprobado por votación debido a un consenso imperfecto en relación con la Parte XI, sobre la minería de fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional. Este relato describe el proceso que condujo a la aceptación universal de la Convención, por medio de un proceso de enmiendas a la Parte XI.

## I PARTE

Las negociaciones de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar duraron casi 10 años. Las cancillerías de todo el mundo se habían acostumbrado a incluir en sus calendarios de reuniones anuales, los prolongados encuentros de la conferencia en Nueva York y Ginebra. Ello fue ineludible pues las intensas y complejas negociaciones, solo podrían concluir, en la frase del jurista italiano, Tulio Treves, “en un consenso dramático o el fracaso completo”. No ocurrió ni lo uno ni lo otro.

A las 15:20 horas del 30 de abril de 1982, Tommy Kho, el habilidoso y elegantemente enérgico presidente de la conferencia, dio el martillazo inicial a la 182<sup>a</sup> sesión plenaria final que concluiría, seis horas después, con la aprobación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

---

\* Ex Embajador de Chile y miembro de la delegación a la III Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar.

El Embajador Kho, al presentar el proyecto de convención ante la conferencia sostuvo, en un breve discurso, que la comunidad internacional tenía un “*Rendezvous* con la historia”.

Una vez concluida esta intervención, el primero en hacer uso de la palabra fue el jefe de la Delegación de Estados Unidos, Embajador James Malone, quién solicitó que se llevara a cabo una votación registrada, es decir, que se identificara la manera como vota cada país. El presidente de la conferencia lamentó la decisión norteamericana y sometió de inmediato el texto a votación.

El resultado fue 130 a favor, entre ellos Chile; 4 en contra (Estados Unidos, Israel, Turquía y Venezuela), y 17 abstenciones provenientes principalmente de Europa del Este y algunos países de Europa Occidental<sup>1</sup>.

Exceptuando a Canadá, Francia y Japón, todos los países directamente involucrados en la minería de fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional, no votaron a favor del texto.

Las explicaciones de voto hechas con posterioridad a la votación, formuladas por los países más importantes que se abstuvieron o votaron en contra, fundamentaron su posición en las disposiciones sobre minería de fondos marinos de la Convención, lo que impidió que se sumaran al consenso.

Los restantes capítulos de la Convención habían producido un sólido acuerdo general.

La Convención fue abierta a la firma en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982, y fue suscrita por 119 Estados. Alemania, Estados Unidos y Gran Bretaña no suscribieron el documento. Aquellos industrializados que sí firmaron, lo hicieron expresando serias reservas respecto de la Parte XI, lo que dejaba en el aire la incertidumbre respecto de sus eventuales ratificaciones.

Anticipando este resultado y, tal vez, para ejercer presión sobre la Conferencia, Estados Unidos y Alemania aprobaron, en 1980, su legislación interna, regulando la minería en la zona internacional. Lo propio ocurrió con Francia, en 1981, mientras que en 1982 lo hicieron Japón y la URSS<sup>2</sup>.

1 Official Records: Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Vol. XVI, 154.

2 Yoshifumi Tanaka. “The International Law of the Sea”. Cambridge University Press.

En 1984, estos países suscribieron un acuerdo provisional sobre la minería marina, que establecía modalidades para evitar la superposición de sitios mineros en el fondo del mar, lo que constituía la primera piedra de un régimen alternativo al que contempla la Convención del Mar<sup>3</sup>.

## II PARTE

La disipación de la urgencia para explotar comercialmente los fondos marinos, por razones tecnológicas, financieras y de precios de los mismos minerales de fuentes terrestres, además del desplazamiento hacia políticas de economías de mercado en el mundo y la persistencia de un consenso imperfecto respecto de la Convención, hicieron necesario echar una nueva mirada a la Convención del Mar.

A este respecto, cabe hacer notar que Chile, “cuyo objetivo permanente en esta materia fue el de que la Convención sobre Derecho del Mar concitara una participación lo más amplia posible, en 1985, en el 40° período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, fue el primer país que formuló un llamado para que se iniciara un proceso dirigido a obtener tal propósito, sugiriendo la posibilidad de efectuar modificaciones a la Parte XI”<sup>4</sup>.

En 1989, luego de varios años de debate sin resultados, el Grupo de los 77 manifestó su disposición a conversar, sin condiciones previas, sobre la posibilidad de asegurar la aplicación universal de la convención, lo cual fue bien acogido por los países industrializados.

En 1990, el Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar, dio inicio a un proceso de consultas informales sobre las materias que habían impedido el consenso en la convención<sup>5</sup>.

Entre 1990 y 1994 se llevaron a cabo más de 15 sesiones de consultas informales sobre el tema.

En 1991 se creó el llamado “Boat Group”, compuesto por 15 delegaciones, la mayoría con intereses directos en la minería de fondos

---

3 Idem.

4 John Ranson García, Capitán de Corbeta y Profesor de Derecho Internacional. “Modificaciones de la Parte XI de la Convención de las NN.UU. sobre el derecho del Mar”. Revista de la Marina. Sept.-Oct 1999.

5 David Anderson. “Modern Law of the Sea: Selected Essays”. Martinus Nijhoff Publishers.

marinos. La de Chile fue una de las delegaciones que integraron el grupo. También participaron países con intereses directos en la minería de fondos marinos, tales como Estados Unidos, Japón, Rusia y otros. Estas consultas de participación limitada fueron muy cuestionadas por el resto de las delegaciones, que exigieron ser incluidos en el proceso, lo que no ocurrió inmediatamente.

La tarea del grupo era proponer soluciones concretas a los problemas, mediante una fórmula que fuera aceptable para los 55 países, de los 60 requeridos, que ya habían ratificado el texto original de la Convención.

Los participantes tenían conciencia que el objetivo fundamental era obtener la aceptación universal de la Convención y ello pasaba por una negociación donde los países en desarrollo tendrían que hacer concesiones mayores respecto de la Parte XI, y así ocurrió.

Desde el inicio se rechazó la idea de convocar una conferencia *ad-hoc* para el tema, pues se corría el riesgo de que dicho evento se transformara en una IV Conferencia sobre el Derecho del Mar, que reabriera asuntos ya resueltos en la convención. La idea de un Protocolo que enmendara la Parte XI también fue rechazada por las mismas razones.

Al mismo tiempo, los países en desarrollo, particularmente aquellos que eran Partes de la Convención, rechazaban la idea de renegociar la Parte XI.

En 1993 las ideas del grupo selecto de negociadores fueron recogidas en un documento llamado “Boat Paper”. Al final del día, era indispensable que cualquier propuesta que se acordara en el pequeño grupo, tuviera aceptación universal. Es por ello que las etapas sucesivas del proceso fueron abiertas a la participación de todos.

Luego de descartar las alternativas señaladas, se acordó llevar el proceso a través de la Asamblea General, que tenía en su agenda anual el tema “Derecho del Mar”.

El resultado de esas negociaciones fue la resolución 48/263, aprobada por la Asamblea General, el 17 de agosto de 1994, por 121 votos a favor, 0 en contra y 7 abstenciones.

La resolución consta de un Preámbulo que incluye dos conceptos fundamentales:

- “El deseo de lograr la participación universal en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”.

Además, reafirma:

- “que los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional (en adelante, la “Zona”), así como los recursos de la Zona, son patrimonio común de la humanidad”<sup>6</sup>

La resolución también incluye 10 artículos y un Anexo dividido en nueve Secciones, que contienen las modalidades para aplicar este Acuerdo de Implementación y las modificaciones a la Parte XI.

Así se determina que la Parte XI y los términos del Acuerdo deben ser aplicados de manera conjunta, y en caso de cualquier discrepancia, “prevalecerá el Acuerdo”<sup>7</sup>.

Al mismo tiempo, dispone que las ratificaciones futuras de la Convención constituirán, además, el consentimiento en obligarse por el Acuerdo. Ningún Estado podrá obligarse por el Acuerdo sin antes o al mismo tiempo, obligarse por la Convención<sup>8</sup>.

Respecto de aquellos países que ya había ratificado la Convención, el Acuerdo contempla diversas modalidades que combinan la firma del Acuerdo sujeta o no a ratificación posterior. También existe la posibilidad de utilizar el llamado “Procedimiento Simplificado”<sup>9</sup>.

El Acuerdo, por medio del artículo 6<sup>o</sup>, impone ciertas exigencias para su entrada en vigor. Requiere el consentimiento escrito de 40 Estados con una condición: los 40 deben incluir a lo menos siete países que han invertido en la minería de fondos marinos. Este requisito se cumplió pues Alemania, Bélgica, Canadá, China, Francia, Gran Bretaña, India, Italia, Holanda y la Federación Rusa, suscribieron el Acuerdo<sup>10</sup>.

No obstante que la resolución se titula “Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el

6 Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución 48/263. 1<sup>o</sup> y 2<sup>o</sup> párrafo de Preámbulo.

7 Artículo 2 (1) de Anexo.

8 Artículo 4 (1) y (2) de la resolución 48/263.

9 Ver artículos 4 (3) y 5 del Anexo de la Resolución 48/263.

10 UN Treaty Collection. “Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982.

Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982”, sus términos modifican considerablemente las disposiciones de la Convención en lo referido a la minería de fondos marinos.

Los principales cambios se refieren a las siguientes materias<sup>11</sup>:

• **Toma de Decisiones:** El Acuerdo de Implementación introduce un complejo sistema de toma de decisiones que modifica considerablemente las disposiciones de la Convención sobre esta materia. El objetivo fue fortalecer al Consejo para que, de hecho, sea el órgano que determine cuáles decisiones adopta la Autoridad.

De acuerdo con la Convención del Mar, las decisiones tanto en la Asamblea como el Consejo se tomaban por simple mayoría en asuntos procesales y por dos tercios en materias sustantivas.

El Acuerdo reemplazó este método estableciendo que, “como norma general, las decisiones de los órganos de la Autoridad se deberán adoptar por consenso”<sup>12</sup>.

En principio, agotados los intentos por llegar a un consenso, se aplicarían las normas establecidas en la Convención.

Sin embargo, el Acuerdo establece que los miembros del Consejo elegidos según las categorías establecidas en el artículo 161 de la Convención, es decir, consumidores, inversionistas, exportadores y países en desarrollo, según estos representen intereses especiales o de acuerdo a la distribución geográfica equitativa, serán tratados como Cámaras para los efectos de la votación en el Consejo.

El párrafo 9 de esta Sección instaure tres Cámaras compuestas por cuatro miembros cada una y una Cámara integrada por 24 miembros.

Por otra parte, la Convención establece en el artículo 161 (8 a y b) distintas mayorías –dos tercios y tres cuartos– según la importancia del tema para la toma de decisiones del Consejo.

El Acuerdo reemplaza esta disposición por un sistema que se aproxima al veto, pues determina que, en caso de agotarse los esfuerzos para el consenso, el Consejo puede tomar la decisión por dos tercios de sus

---

11 Yoshifumi Tanaka. “The International Law of the Sea”. Cambridge University Press.

12 Sección 3 (2) del Anexo. Resolución 48/263.

miembros, “a menos que se oponga a tales decisiones una mayoría en cualquiera de las cámaras...”<sup>13</sup>. En este caso es posible un veto, pues existen dos Cámaras que tienen en común estar integradas por países industrializados.

• **Reducción de Costos para los Estados:** Desaparece la obligación de los Estados Partes de financiar un sitio para la Empresa de la Autoridad, como estaba previsto en el Anexo IV de la Convención. Ello se aplica también a la parte correspondiente a la Empresa en una “joint venture”.

- Una vez que entre en operaciones mineras la Empresa, cesará la obligación de los países de financiar la Autoridad.
- Aplicación de Políticas de Mercado

• **Políticas de Producción:** El artículo 151 de la Convención establecía un mecanismo de limitación de la producción mineral de los fondos marinos, de manera de no perjudicar a los productores terrestres en desarrollo de los mismos minerales. Los países industrializados se oponían a esta disposición por constituir un desincentivo importante a la explotación minera de los fondos marinos. Por tanto, el Acuerdo establece que las disposiciones de los párrafos 1 a 7 y 9 del artículo 151 de la Convención, así como otras relacionadas, no serán aplicables<sup>14</sup>.

En su reemplazo, el Acuerdo especifica que “el aprovechamiento de los recursos de la Zona se hará conforme a principios comerciales sólidos”<sup>15</sup>.

Además, aplica a los recursos de la Zona, “las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, sus correspondientes códigos y los acuerdos que le sucedan o reemplacen”<sup>16</sup>.

---

13 Sección 3 (5) del Anexo. Resolución 48/263.

14 Sección 6 numeral 7 del Anexo de la Resolución 48/263.

15 Sección 6, Artículo 1(a).

16 Sección 6, Artículo 1(b).



Al mismo tiempo, determina que “no se otorgarán subsidios a las actividades realizadas en la Zona, salvo en la medida en que lo permitan los acuerdos indicados en el apartado b)”<sup>17</sup>

• **Transferencia de Tecnología:** El artículo 5 del Anexo III de la Convención del Mar, “Disposiciones Relativas a la Prospección, la Exploración y la Explotación”, establecía la obligación de transferir tecnología a la Empresa. Esta obligación fue inaceptable para los países industrializados, aunque la transferencia se hiciera en términos justos y razonables, por ser justamente una obligación y, como tal, constituir un mal precedente y ser perjudicial a los derechos de propiedad intelectual. Por ello, el Acuerdo en la sección 5 (2) resuelve que las disposiciones del artículo 5 del Anexo III de la Convención no serán aplicables<sup>18</sup>.

• **Términos Financieros de los Contratos:** El artículo 13 del Anexo citado contiene disposiciones muy detalladas sobre las obligaciones financieras de los mineros privados respecto de la Autoridad. Estas obligaciones incluían el pago de US\$ 500,000 por concepto de gastos administrativos de tramitación del contrato, un canon anual fijo de US\$ 1,000,000 desde la fecha de la entrada en vigor del contrato y cumplir, además, con obligaciones financieras con la Autoridad sobre la base de dos modalidades:

- a) Pagar solo un gravamen por concepto de producción, y
- b) Pagar un gravamen por concepto de producción, más una parte de los ingresos netos.

Los porcentajes y otros detalles de estas modalidades están contenidos en el artículo 13 (3) al (10) del Anexo. La sección 8 (2) del Acuerdo eliminó estas disposiciones y las reemplazó por un gravamen anual fijo, que paga el contratista, que será determinado una vez que comiencen las actividades comerciales. Con ello se reduce considerablemente la carga

---

17 Sección 6, Artículo 1(c).

18 Ver J.L.Malone. “Declaración ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de EE.UU., 12 de agosto de 1982. Boletín del Depto. de Estado No. 2067.

financiera del contratista, pero desaparece el concepto de distribución de beneficios con la Autoridad.

• **Sistema de Compensación Económica:** El artículo 151 (10) de la Convención dispone la regla general de que la Asamblea establecerá un sistema de asistencia económica para aquellos países en desarrollo que sufren serios perjuicios económicos en materia de precios o volumen de exportaciones, como consecuencia de la minería marina.

El Acuerdo de Implementación contiene una precisión sobre el financiamiento de dicha asistencia o compensación económica:

“La Autoridad establecerá un fondo de asistencia económica con cargo a aquella parte de los fondos de la Autoridad que exceda los necesarios para cubrir los gastos administrativos de ésta. Sólo se destinarán al establecimiento del fondo de asistencia económica fondos procedentes de pagos recibidos de los contratistas, incluida la Empresa, y contribuciones voluntarias”<sup>19</sup>.

• **Conferencia de Revisión:** El artículo 155 de la Convención del Mar dispuso la celebración de una conferencia de revisión, a llevarse a cabo 15 años después de que comience la primera producción comercial, para evaluar el funcionamiento de la Parte XI y sus anexos.

Durante las consultas surgieron diversos impedimentos para cumplir con esta disposición particularmente de carácter constitucional de varios países industrializados, entre ellos Alemania y Estados Unidos.

El proceso de consultas, luego de explorar diversas posibilidades para tratar de acomodar estas limitaciones, optó simplemente por eliminar la aplicación de este artículo<sup>20</sup>.

Así, el Acuerdo establece que “las disposiciones relativas a la Conferencia de Revisión de los párrafos 1, 3 y 4 del artículo 155 de la Convención, no serán aplicables”<sup>21</sup>.

En reemplazo el Acuerdo de Implementación afirma que las disposiciones de la Convención sobre enmiendas son aplicables a la Parte XI. Agrega, además, que las enmiendas relativas a este Acuerdo y a la

---

19 Sección 7, Párrafo 1 (a) del Anexo de la Resolución 48/263.

20 David Anderson. “Modern Law of the Sea: Selected Essays”. Martinus Nijhoff Publishers.

21 Sección 4 del Anexo de la Resolución 48/263.

Parte XI, estarán sujetas a los procedimientos previstos en los artículos 314, 315 y 316 de la Convención, a condición de que se mantengan los principios, el régimen y las demás disposiciones mencionadas en el párrafo 2 del artículo 155 de la Convención y que los derechos mencionados en el párrafo 5 de ese artículo no resulten afectados.

### III.- CONCLUSIÓN

Es necesario recordar que el origen de las consultas que hicieron posible la Resolución 48/263, estuvo en el consenso imperfecto con que se aprobó la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

En 1990, el proceso de ratificaciones de la Convención se acercaba azorosamente a las 60 requeridas para la entrada en vigor. Se quería evitar que un tratado de la importancia del de la Convención del Mar no tuviera aceptación universal.

Chile fue el primero en señalar la necesidad de revisar las disposiciones de la Convención que habían impedido el consenso 12 años antes. Ese fue el primer eslabón de un proceso iconoclasta y sin precedentes de reforma de una convención, llevado a cabo sobre la base del principio de Haslam de que “no hay mayor virtud que la necesidad”<sup>22</sup>.

El Secretario General, Javier Pérez de Cuellar, impulsado por un creciente deseo colectivo de tener un régimen marítimo multilateral uniforme, lanza el proceso de consultas y lo hace convencido de que las realidades del momento iban a prevalecer por encima de las entelequias que refleja la cuestionada Parte XI de la Convención.

Como lo afirma en su informe de entonces<sup>23</sup>, las posibilidades reales de la minería de fondos marinos habían quedado postergadas para el próximo siglo, lo que no estaba previsto cuando se negoció la Convención. Haciendo una alusión indirecta al fin de la Guerra Fría, el Secretario General menciona la aparición de un nuevo espíritu de cooperación para resolver problemas globales y regionales.

---

22 Haslam, J. (2002). “No virtue like Necessity”. Yale University Press.

23 ONU. Asamblea General. Doc. A/48/950.

Los países en desarrollo, cuya intransigencia impidió el consenso respecto de la Parte XI, vieron cómo en sus países predominaban las políticas de mercado para el desarrollo de sus propios recursos.

También empezaba a desvanecerse la ilusión de un enriquecimiento rápido proveniente del fondo del mar. Hoy, un cuarto de siglo después de la aprobación de la Resolución, la minería marina sigue siendo una utopía.

El proceso de consultas se llevó a cabo con este telón de fondo y con pragmatismo, algo que faltó en la etapa final de la Conferencia del Mar en lo que a minería de fondos marinos se refiere, de manera de aplicar soluciones del mundo actual a problemas surgidos de lógicas y conceptos de los años '70.

Es indudable que la revisión hecha favoreció a los países industrializados. La Resolución 48/263 introdujo cambios muy sustanciales en el régimen establecido para que la minería marina fuera de la jurisdicción nacional previsto en la Convención.

Al mismo tiempo y no obstante los cambios introducidos por el Acuerdo, prevalecen elementos fundamentales de la Convención del Mar aplicables a la Zona, como es el concepto de Patrimonio Común de la Humanidad, incluida la explotación de la zona por la Empresa que, si bien quedó postergada, podrá realizar actividades en el futuro.

También permanecen intactos, los principios de no apropiación de la Zona y sus recursos, el uso pacífico y el beneficio para toda la humanidad<sup>24</sup>.

A cambio de ello, se obtuvo la aceptación universal de la Convención del Mar, pues como consecuencia de la aprobación de la Resolución 48/263, a los pocos meses, la gran mayoría de los países industrializados se hicieron parte de la esta. Ese solo resultado compensa los grandes sacrificios que se hicieron para lograrlo.

---

24 Yoshifumi Tanaka. "The International Law of the Sea". Cambridge University Press.



# DIPLOMACIA OCEÁNICA Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

*Cristián Laborda\**

## 1.- EL NUEVO RÉGIMEN DEL DERECHO DEL MAR FRUTO DEL MULTILATERALISMO

Después de 14 años de negociaciones en lo que se denominó la Tercera Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las tratativas concluyeron con la adopción del texto denominado Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR o la Convención) adoptada en Kingston, Jamaica, el año 1982. Por primera vez, el texto de la Convención, que consolidó –en algunos casos y creó, en otros– una serie de derechos y obligaciones vinculantes para los Estados signatarios, cuyas partes en el año 2017 sumaban 168 países.

El texto de esta Convención es resultado del consenso y su régimen es probablemente uno de los mayores logros del multilateralismo. Asimismo, se considera como un importante esfuerzo internacional de codificación del Derecho del Mar, logrado en base a la definición de conceptos específicos o generales y la estructuración de sus disposiciones, sumado a la creación de principios que han tenido una aplicación e implementación que, quizás, ningún otro tratado ha logrado.

Sin embargo, el objeto de este capítulo va más allá de la CONVEMAR y aborda el desarrollo posterior a este instrumento, considerando además algunos aspectos del Derecho del Mar relativos a la pesca, al desarrollo de la conservación y protección del océano. Este apartado trata algunos de los nuevos desafíos que surgieron tras la negociación y entrada en vigor de la CONVEMAR. En particular, se prestará

---

\* Director de Laborda Abogados SpA.

atención al rol que ha desempeñado Chile desde su diplomacia y paradiplomacia, en la creación de los nuevos desarrollos normativos: destacando el liderazgo histórico y reconocido internacionalmente de nuestro país en esta materia.

En este contexto, fueron muchos los “asuntos no terminados por la CONVEMAR” o que implicaron un tratamiento genérico en el texto del tratado. Este sentó importantes bases jurídicas, dejando otras meramente enunciadas y, sobre estas últimas, la comunidad internacional siguió desarrollando nuevos instrumentos.

## 2.- LOS DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVEMAR: LA ALTA MAR

La creación del régimen de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) en la Convención, ha generado billones de dólares para los Estados costeros que desarrollan pesca y otras actividades exclusivas, derivadas de los derechos soberanos que dicha área marítima otorga.

En la actualidad, es factible decir que la Convención es un régimen jurídico consolidado, reconociéndose como derecho consuetudinario incluso por aquellos Estados que no son parte. Por tal motivo, es razonable esgrimir el argumento de la consolidación jurídica y práctica del régimen de derechos soberanos de la ZEE. Al mismo tiempo, resulta también oportuno reconocer el rol jugado por Chile y sus diplomáticos multilateralistas en la construcción de dicho régimen, tal y como da cuenta en este libro, el capítulo dedicado a la CONVEMAR<sup>1</sup>.

### 2.1- *La Pesca: el desplazamiento hacia la Alta Mar*

De acuerdo con la literatura gris, se puede desprender y argumentar que hasta la década de los '60, la mayoría de las actividades de pesca se desarrollaba en aguas costeras o cercanas a la costa. En aquellos tiempos pre-CONVEMAR, como regulación marítima de los Estados –en algunos casos– existía una pluralidad de regímenes. Ya fuera mediante

---

1 Ver capítulos sobre CONVEMAR (F. Zegers)

la fijación del denominado mar territorial o soberano –de 3 a 12 millas náuticas– o en otros, mayores extensiones de dominio marítimo como zonas espaciales de 200 millas (fijada por la declaración presidencial de Chile de 1947) y tal y como se fijara por la Declaración de Santiago de 1952, firmada por Chile, Ecuador y Perú, los cuales establecieron una zona marítima de jurisdicción y soberanía exclusiva que se extendía en 200 millas náuticas.

Estas diferentes interpretaciones y denominaciones no estaban exentas de controversias, más aún desde la práctica de perforaciones e incursiones de las flotas pesqueras foráneas. En tal sentido, incluso en la actualidad –estando consolidado internacionalmente el régimen de derechos soberanos de la ZEE en muchos países y, en particular, en aquellos en vías de desarrollo– resulta tremendamente complicado fiscalizar de manera efectiva las vastas áreas jurídicas que las ZEEs otorgan.

No obstante, la CONVEMAR no solo delimitó los espacios marítimos tales como la ZEE y Alta Mar, sino que también –y en términos generales– la dinámica de su interacción. La CONVEMAR, dio un tratamiento completamente diferente a los fondos marinos, a través de la fijación del régimen jurídico de Patrimonio Común de la Humanidad<sup>2</sup> y de la creación de la Autoridad de los Fondos Marinos. Institución encargada de implementar dicho régimen en lo que a minería submarina se refiere.

Para el caso de la columna de agua o mar abierto que comprende la denominación Alta Mar, CONVEMAR estableció una serie de libertades<sup>3</sup>. Sin embargo, la libertad de pesca en la Alta Mar que –para efectos prácticos– ha tenido un mayor desarrollo y controversia, bajo ningún motivo ha sido o es de carácter absoluto. Lo anterior, de acuerdo con las restricciones y condiciones establecidas en la propia CONVEMAR<sup>4</sup>. Esto último, originó el establecimiento y desarrollo del segundo Acuerdo de Implementación de CONVEMAR: el Acuerdo de Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces Transzonales y Población

---

2 Artículo 136, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 10 diciembre de 1982.

3 Artículo 87, Convención sobre Derecho del Mar de 1982.

4 Artículo 87.2, Convención sobre Derecho del Mar de 1982.



ciones de Peces Altamente Migratorios<sup>5</sup> del año 1995 (en adelante, el Acuerdo de Nueva York).

## 2.2- *El Acuerdo de Nueva York de 1995*

El Acuerdo de Nueva York, adoptado en la sede de Naciones Unidas, en diciembre de 1995, tras tres años de negociaciones, es el segundo Acuerdo de Implementación de CONVEMAR. Sin embargo, su campo regulatorio es mucho más acotado, circunscribiéndose a la regulación de la pesca en la Alta Mar.

La antesala de las negociaciones de este Acuerdo estuvo determinada por el vertiginoso incremento de las flotas pesqueras internacionales de altura que –gracias al cambio tecnológico– no encontraban barreras geográficas para su desplazamiento a largas distancias en busca de la pesca. Dado esta realidad, la sobrepesca y la falta de regulación específica se hicieron evidente.

Lo anterior, puso en peligro el ecosistema marino y el estado de las especies hidrobiológicas de tipo altamente migratorias, como los túnidos y las transzonales, tales como los pequeños pelágicos y las especies discretas o de fondo, entre otras. Además, en esta circunstancia, también peligraban los esfuerzos regulatorios de los Estados costeros, entre ellos los de Chile, y en particular la eficacia de sus medidas de conservación. Sin duda, el marco legal representado por la CONVEMAR contaba con limitaciones relevantes para su implementación, dadas interpretaciones y acciones de los denominados Estados Pesqueros de Aguas Distantes, que concebían la Alta Mar como la expresión máxima de las “libertades del mar”, ignorando así los alcances regulatorios de la Convención<sup>6</sup>.

Considerando aquel escenario internacional, pesquero y normativo, diversos países costeros –entre los que se encontraba Chile– comenzaron

---

5 Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982, relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios de 1995.

6 Artículo 87: “La libertad de la alta mar se ejercerá en las condiciones fijadas por esta Convención y por otras normas de derecho internacional”. Convención sobre Derecho del Mar de 1982.

a impulsar activamente iniciativas que permitirían hacer frente a esta situación desde 1990, en la Conferencia Internacional de Expertos Legales celebrada en Saint John's, Terranova, Canadá. Después, en 1991, Chile, Canadá y Nueva Zelanda, suscribieron la llamada "Declaración de Santiago". Luego, tras un fallido intento inicial, en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, se obtuvo el consenso para requerir a la Asamblea General de las Naciones Unidas la convocatoria de una Conferencia Especial, en la cual se negociaría el Acuerdo de Nueva York.

Dicho proceso –para crear un instrumento internacional vinculante a la CONVEMAR– se generó entre los años 1993 y 1995, mediante seis reuniones donde participaron 128 Estados, más la actual Unión Europea (sin derecho a voto); 14 observadores; organizaciones intergubernamentales y agencias, y 58 organizaciones no gubernamentales. Los objetivos que se perseguían mediante esta Conferencia Especial recibieron el apoyo interno del Presidente Patricio Aylwin, y de las respectivas Subsecretarías de Relaciones Exteriores, Pesca, y Economía además del respaldo de empresas de menor tamaño de la época, los cuales prepararon una estrategia nacional y diplomática para la negociación.

Durante el proceso, el papel más activo lo tuvo el Grupo Central (Core Group), constituido por los signatarios iniciales de la Declaración de Santiago de 1991, sumándose Argentina e Islandia, y posteriormente Noruega y Perú. La delegación de Chile estuvo formada por la Cancillería, Subsecretaría de Pesca y representantes de los sectores pesqueros industriales y artesanales. El presidente de la delegación de Chile fue uno de los vicepresidentes de la Conferencia.

La finalidad del Acuerdo fue asegurar, mediante la aplicación efectiva de las disposiciones de la Convención, la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. Esta intencionalidad ha sido confirmada y subrayada por una posterior Conferencia de Revisión del Acuerdo en 2010, y por una segunda revisión del año 2016, en la cual Chile volvió –de manera histórica– a recuperar la vicepresidencia, pero en esta ocasión como flamante Estado Parte del Acuerdo.

Pese al rol protagónico de Chile en la creación del Acuerdo, el país no lo firmó. Internamente se efectuaron las consultas necesarias para

proceder con su ratificación, pero esta no prosperó por dos razones. En primer lugar, por la opinión jurídica minoritaria de algunos sectores que plantearon que los derechos reconocidos por la CONVEMAR se verían negativamente afectados. En segundo lugar, porque mientras no se creara una organización regional pesquera en el Pacífico Sur, esgrimían que no resultaba oportuno ratificar este Acuerdo.

Afortunadamente, estas posiciones minoritarias se vieron superadas con la entrada en vigencia internacional del Acuerdo, en el año 2001, y el establecimiento posterior de la Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur (OROPPS), de la cual Chile forma parte, ocupando –en 2018– la presidencia de este organismo, donde se adoptan importantes medidas regulatorias para la Alta Mar del Océano Pacífico.

En líneas generales, el Acuerdo de Nueva York fomenta una pesca responsable y llama a los Estados a evitar que se produzcan efectos negativos en el medio marino, instando a preservar la biodiversidad, mantener la integridad de los ecosistemas marinos y minimizar el riesgo de que las actividades pesqueras causen, a largo plazo, efectos perjudiciales o irreversibles. En cuanto a la relación del Acuerdo con la CONVEMAR, existe una subordinación jurídica del primero respecto del segundo. El Acuerdo se interpretará y aplicará en el contexto de la CONVEMAR y acorde a esta última<sup>7</sup>.

Hay importantes principios ambientales recogidos por el Acuerdo, como el enfoque precautorio que jurídicamente implica la facultad de establecer medidas de conservación, aun cuando se carezca de la información científica necesaria. En el Acuerdo se dota de fuerza jurídica internacional a este concepto, dado que ya existía en instrumentos de *soft law*<sup>8</sup>. Cabe destacar que los conceptos de enfoques o criterios precautorio y ecosistémico, se insertaron en el ordenamiento jurídico nacional –antes de adherir a Nueva York– gracias a las modificaciones introducidas por la ley N°20.657 del año 2013, conocida también como la “Nueva Ley de Pesca”. Lo anterior ha constituido un avance

7 Artículo 4, Acuerdo de Nueva York de 1995.

8 En el Código de Conducta para la Pesca Responsable, adoptado por la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, del 31 de octubre de 1995.

fundamental en el ámbito de la conservación oceánica y manejo pesquero, evidenciando la implementación de este acuerdo multilateral en las normas nacionales. Es meritorio señalar que la configuración y delimitación del concepto “enfoque precautorio” fue fruto –en gran medida– del trabajo de la delegación de Chile, que participó en la negociación del Acuerdo de Nueva York.

Otro relevante principio es el de la compatibilidad, lo cual implica que las medidas de conservación aplicables a las aguas de jurisdicción nacional y Alta Mar deben ser compatibles, vale decir: tener un efecto equivalente. En ese sentido, los Estados tendrán la obligación de cooperar para alcanzar esta compatibilidad, no menoscabando las medidas previas o futuras adoptadas por los Estados costeros, los de aguas distantes o bien por una OROP.

Nuevamente, la diplomacia chilena jugó un rol fundamental en el establecimiento y configuración del principio de compatibilidad que impulsó el país y que fue apoyado por otros Estados costeros y países *like-minded*. Dicho concepto y su dinámica ha sido fundamental para el manejo efectivo de las poblaciones de peces en el Pacífico Sur, en particular en la delicada y, a veces, conflictiva situación que se genera por la pesca de flotas extranjeras en las aguas de Alta Mar adyacentes a Chile. Más aún, actualmente la compatibilidad está siendo gravitante para delimitar aspectos sustantivos de la actual negociación del tercer y futuro acuerdo de implementación de CONVEMAR, que se denomina proceso Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ por su sigla en inglés).

El Acuerdo de Nueva York desarrolla el principio de cooperación internacional, generando directrices para la creación de las OROPs. Insta regulaciones y responsabilidades para el estado del pabellón, cuyos buques que pescan en alta mar cumplan las medidas subregionales y regionales de conservación y ordenación. Establece de manera única un completo procedimiento de inspección a bordo, permitiendo que los inspectores debidamente autorizados –de un Estado miembro o participante del Acuerdo– puedan inspeccionar los buques pesqueros, sean o no miembro o participante de un órgano regional. Las actas del Informe final del proceso interno nacional llevado adelante en Chile

para suscribir el Acuerdo<sup>9</sup>, dan cuenta del rol que tuvo nuestro país en el detallado diseño de este procedimiento que finalmente –con cambios menores– logró el consenso en la negociación.

A través de la adhesión de Chile al Acuerdo, se generan nuevas facultades de fiscalización a los órganos competentes chilenos (Armada de Chile y Sernapesca) para inspeccionar naves nacionales y extranjeras en Alta Mar. Esto permite utilizar estas disposiciones internacionales –que ahora es norma nacional directa y aplicable– para el combate a la Pesca Ilegal No Declarada, No Reglamentada (Pesca INDNR), que efectúan algunas flotas extranjeras en aguas adyacentes o en la ZEE de nuestro país y que vulneran las normas de conservación internacionales.

En conclusión, el Acuerdo de Nueva York se insertó en la dinámica del Derecho del Mar, como una herramienta normativa marco muy importante, que permitió la inclusión de principios, criterios y conceptos, tales como, los enfoques precautorio y ecosistémico, la compatibilidad, la cooperación internacional e importantes procedimientos de inspección a bordo, todo ello para la Alta Mar. Con esa adhesión, Chile pasó a formar parte de todos los instrumentos vinculantes vigentes del Nuevo Derecho del Mar.

A 14 años de su adopción, la adhesión de Chile al Acuerdo, en febrero de 2016, resulta muy relevante por las implicancias prácticas para la conservación y manejo de la pesca en la Alta Mar, así como el rol de país pesquero que Chile tiene en su ZEE y en Alta Mar. Ello fue consistente con una activa participación del país en el proceso de negociación<sup>10</sup>. Adicionalmente, dicha adhesión marcó el retorno de Chile hacia su activa senda multilateral en materia de océanos que, si bien nunca abandonó del todo, se encontraba en una especie de aletargamiento temporal, dada la falta de ratificación de este Acuerdo.

De esta forma, las señales políticas son claramente muy relevantes y fundamentales. Hito fue el anuncio de que Chile –previa a la primera participación en Our Ocean I, en 2014– comenzaría los trabajos

9 Informe Final del Grupo de Trabajo Nacional para la Evaluación de la Adhesión de Chile al Acuerdo de Nueva York de 1995, 14 de julio de 2014.

10 Impulso a la Declaración de Santiago de 1991; la creación junto a otros Estados ribereños del “Core Group”; la obtención de una de las vicepresidencias, y los sustantivos aportes al texto del Acuerdo, tales como la delimitación del enfoque precautorio, la compatibilidad y la configuración de los procedimientos de inspección a bordo, son parte del aporte de Chile.

internos para adherir al Acuerdo. Dicho anuncio fue realizado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Heraldo Muñoz, acompañado por el Ministro de Defensa y el Subsecretario de Pesca y Acuicultura. Este hecho marcaría el inicio de una nueva etapa de Chile en los asuntos oceánicos y, con ello, en la diplomacia multilateral oceánica.

### *2.3- La OROP del Pacífico Sur*

Como se ha expresado, con posterioridad a la adopción de CONVE-MAR y, de manera exponencial desde finales del siglo XX, se observó un incremento en la presencia de flotas extranjeras operando en la Alta Mar del Pacífico Sur –en especial en aguas adyacentes a la ZEE de Chile–, lo cual se efectuaba sin sujeción a normas de conservación y ordenamiento.

Por su parte, desde los años ‘50 Chile efectuaba una explotación de jurel (especie transzonal) y otros recursos pesqueros en el Pacífico Sur. Y, aproximadamente, desde 1980 había implementado, de manera progresiva, un régimen regulatorio pesquero. En particular, para el recurso jurel<sup>11</sup>, las medidas establecidas para la flota nacional en la ZEE fueron extendidas hacia la Alta Mar en 1999. Sin embargo, aquello no evitó que el recurso quedara sobreexplotado por la presión de pesca de la flota extranjera y la nacional<sup>12</sup>. Lo anterior, dado el antiguo régimen nacional de manejo pesquero que – pese a los esfuerzos – demostraba su ineficacia para conservar los recursos en el largo plazo.

Fue así, como se produjo un cambio en la normativa nacional que demoró y solo llegaría con la Nueva Ley de Pesca, en el año 2013. Sin perjuicio de asimetrías de la institucionalidad y sistema de toma de decisiones nacionales, Chile contaba con un régimen normativo pesquero, a diferencia de la flota extranjera que operaba sin sujeción a normativa alguna.

Hacia el año 2006, los gobiernos de Australia, Chile y Nueva Zelanda, patrocinaron una negociación multilateral, destinada a adoptar

---

11 Principal pesquería del país. La cuota de pesca que la OROP asignó a Chile el año 2017 significa un monto aproximado de 300 millones de dólares para el sector pesquero nacional.

12 En 1997, los desembarques de jurel de Chile llegaron a los 5 millones de toneladas. Fuente: Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura.

una convención para la conservación y ordenamiento de los recursos pesqueros transzonales en la Alta Mar del Océano Pacífico Sur, lo cual permitiría el establecimiento de una OROP.

En este contexto, nuevamente la diplomacia multilateral chilena enfrentaba un ejercicio complejo, que presentaba enormes tensiones económicas en el país, dada la relevancia de la pesca como tercera actividad económica más importante de Chile.

La negociación fue extremadamente compleja, esto principalmente debido a la enorme presión que ejercían las naciones pesqueras de aguas distantes por obtener un texto básico para la regulación del Océano Pacífico. En tanto, los Estados costeros –y en particular los copatrocinadores– se esforzaban por desarrollar un texto moderno, que recogiera las mejores prácticas y avances en la conservación y manejo pesquero de recursos transzonales y especies demersales. Sumado otros factores, existió una enorme presión del sector industrial chileno que discrepaba con la Cancillería en la forma de plantear los argumentos de la posición nacional. Afortunadamente, la visión global de la diplomacia multilateral prevaleció y se logró un acuerdo equilibrado, que garantizó los intereses de Chile.

El proceso de negociación de la Convención sobre la Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros en Alta Mar en el Océano Pacífico Sur se extendió por cuatro años (2006-2009), a través de ocho reuniones, siendo adoptado el 14 de noviembre de 2009, en la ciudad de Auckland, Nueva Zelanda. Dicho proceso contó con la participación de 32 países, territorios y posesiones, así como de observadores de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Esta Convención creó la actual Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur (OROPPS).

La relevancia práctica de este tratado y de los esfuerzos del multilateralismo se vieron claramente reflejados en el contenido de la Convención de la OROPPS, dado que contiene aspectos fundamentales para el manejo pesquero sostenible a largo plazo. Su objetivo recoge normativamente la preservación del medio marino, implementando el enfoque precautorio y ecosistémico. Establece un transparente funcionamiento de toma de decisiones; implementa el régimen de la compatibilidad; además, establece el mecanismo para la adopción de

medidas de conservación y ordenamiento; criterios para la participación en la pesca; aspectos relativos a los datos e información, y un especial reconocimiento de los Estados en desarrollo y pequeños Estados insulares en desarrollo. Adicionalmente, la normativa fija obligaciones específicas para los Estados parte, del pabellón y del puerto, regulando materias relativas al cumplimiento, control, monitoreo y fiscalización. Finalmente, también recoge medidas para la evaluación y revisión del desempeño de los resultados obtenidos por la Organización, reportes anuales y cooperación con otras organizaciones.

La OROP del Pacífico Sur entró en vigencia en 2012 y transcurridos todos estos años, se ha constituido en un modelo a seguir, dado que implementa CONVEMAR, el Acuerdo de Nueva York y las mejores prácticas internacionales. Prueba de ello es que las recomendaciones científicas respecto de cuotas de pesca siempre han sido consideradas y respetadas por la Comisión, que es el órgano político de dicho organismo<sup>13</sup>.

### 3.- EL OCEÁNO Y SUS AMENAZAS ACTUALES

#### 3.1- *La Pesca Ilegal*

Uno de los mayores desafíos para la gobernanza oceánica ha sido la Pesca Ilegal, denominada jurídicamente como: Pesca Ilegal No Reportada y No Reglamentada (INDNR). Un estudio de la ONG The Pew Charitable Trusts plantea que esta actividad genera anualmente pérdidas entre los 10 mil y 23 mil millones de dólares<sup>14</sup>. Mientras que en el ámbito nacional, las pérdidas en solo tres pesquerías –según el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura– ascienden los 240 millones

---

13 Son parte de la OROP-PS: Australia, Chile, República de China, Islas Cook, República de Cuba, República de Ecuador, Unión Europea, Reino de Dinamarca respecto a Islas Feroe, República de Corea, Nueva Zelandia, República del Perú, Federación Rusa, Estados Unidos de América y República de Vanuatu.

14 David J. Agnew et al. “Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing”. PLOS ONE 4, no. 2 (2009): e4570, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0004570> . Información diseminada por el Policy Paper de Pew sobre IUU Fishing.



de dólares anuales<sup>15</sup>. Dado ese escenario, la comunidad internacional ha realizado acciones y esfuerzos normativos para combatir este flageo que se ha posicionado como el tercer negocio ilegal más lucrativo, después del tráfico de armas y drogas.

Es por ello que varios países impulsaron, en el marco de ONU, la creación de un nuevo acuerdo de implementación. Sin embargo, en la oportunidad, no se logró el apoyo necesario. A pesar de la infructuosa acción y como alternativa, surgió desde la Asamblea General de la ONU un mandato para que el Acuerdo se negociara en el marco de la FAO (Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura, por su sigla en inglés). Dicho instrumento tendría por finalidad que los Estados del Puerto adoptaran medidas para el combate de la Pesca Ilegal.

En este sentido, el Acuerdo de Medidas del Estado Rector Puerto se ha tornado relevante y la FAO ha jugado un rol preponderante en esta temática. Esto, a pesar de que –en su oportunidad– algunos Estados pesqueros de aguas distantes diluyeran la posibilidad de que este Acuerdo contra la Pesca Ilegal se negociara al mismo nivel que el Acuerdo de Nueva York.

### *3.2- El Acuerdo FAO sobre Medidas del Estado Rector del Puerto*

El año 2007, los Estados –a través del sistema de Naciones Unidas, incluyendo la Asamblea General, en Nueva York– mandataron a FAO para que elaborara un instrumento jurídicamente vinculante sobre normas mínimas destinadas a combatir la pesca INDNR en los puertos. El texto genera un estándar internacional, con medidas mínimas que buscan asegurar que las actividades pesqueras no socaven las medidas de conservación adoptadas en el marco de la aplicación de las disposiciones de la CONVEMAR, el Acuerdo de Nueva York, el Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación<sup>16</sup> y de las OROPs.

---

15 Nota de prensa OCEANA: <http://chile.oceana.org/en/press-releases/en-seminario-internacional-autoridades-alertan-sobre-millonarias-cifras-en-pesca>, en el marco del Seminario Oceana, “Protocolos de Trazabilidad y su Rol en el Combate contra la Pesca Ilegal”. Viña del Mar, 29 de septiembre de 2017.

16 Acuerdo FAO adoptado para hacer frente a las banderas de conveniencia. Chile es parte. Ver más en <http://www.subpesca.cl/portal/616/w3-article-60200.html>

Las Medidas del Estado Rector del Puerto fomentan la cooperación, buscando con ello evitar los puertos de conveniencia y asegurar que los puertos se transformen en instancias de control efectivo. Dado que el acuerdo establece estándares mínimos, cada país puede establecer –en conformidad con el derecho internacional– medidas más exigentes.

El Acuerdo negociado a nivel de FAO generó que muchas cancillerías, entre ellas la chilena, tuvieran una participación más bien limitada en la negociación. Adicionalmente, en ese entonces, los esfuerzos diplomáticos de Chile en estas materias estaban principalmente abocados en concluir, de manera satisfactoria, las negociaciones de la OROPPS. Sin perjuicio de lo anterior, la diplomacia chilena volvió a ser muy relevante en el proceso posterior a la adopción de este Acuerdo, destacándose –en particular– el entusiasmo de Estados Unidos, la UE y de varios países costeros, entre ellos Chile, quienes trabajaron intensamente, junto al Director General de FAO, para lograr que el Acuerdo entrara en vigencia, necesitándose para ello un mínimo de 25 ratificaciones.

En este sentido, luego de la Conferencia Nuestro Océano, realizada en Valparaíso en 2015, y como iniciativa del propio director de la FAO, se coordinaron acciones concretas –en conjunto con la Global Ocean Commission<sup>17</sup> y países ribereños– para impulsar la ratificación de más países. Dicho llamado también fue ejercido por nuestro país en foros multilaterales más amplios, como CELAC<sup>18</sup>, y formó parte de la agenda bilateral de las giras presidenciales, realizando numerosas gestiones en Latinoamérica y el Caribe. El acuerdo entró en vigencia el 5 de junio de 2016. La FAO celebró este hito en el marco de la reunión del Comité de Pesca, realizada en julio del mismo año. La ceremonia fue presidida por el director de FAO y en ella intervinieron, como únicos oradores, Estados Unidos, Chile y la UE, lo que se traduce como un claro gesto al país por las acciones llevadas adelante en esta materia.

A octubre del 2017, 52 Estados han ratificado el Acuerdo. En mayo del mismo año se realizó la primera reunión de las partes, en

---

17 Iniciativa internacional, entre 2013 y 2016, para crear conciencia y promover acciones para abordar la degradación del océano. Su foco estaba en Alta Mar. La Comisión se originó como una iniciativa de Pew Charitable Trusts, en asociación con Somerville College de la Universidad de Oxford. Se lanzó en febrero de 2013 y su informe final fue entregado en febrero de 2016.

18 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

un encuentro presidido por Noruega y donde Chile fue elegido para ocupar la Vicepresidencia. La segunda reunión de los Estados parte se celebrará en nuestro país el año 2018 o 2019.

En lo sustancial, este instrumento ha comenzado a tener implementación práctica a través de la coordinación y cooperación entre los Estados. En el futuro, se estima como relevante la cooperación regional que se pueda generar entre Chile y Perú, quienes han ratificado este instrumento y, eventualmente, entre Ecuador y Colombia, en caso de que adhieran al tratado.

De manera adicional, es necesario revelar que en esta materia –y en un hecho sin precedente– el año 2015, la Cancillería chilena impulsó un trabajo interministerial que culminó con el lanzamiento de una Nueva Política de Combate a la Pesca INDNR, con enfoque internacional y basada en cuatro pilares: 1) el acceso y uso de puertos nacionales por parte de naves de pabellón extranjero; 2) las inspecciones de naves extranjeras en Alta Mar; 3) las medidas de comercio, y 4) la coordinación nacional y cooperación internacional. La nueva política fue aprobada, por Decreto Supremo, de la Presidencia de la República<sup>19</sup>.

### 3.3- *La contaminación por plástico*

Anualmente, se estima que 8 millones de toneladas de plástico<sup>20</sup> llegan a los océanos. Este es uno de los principales problemas que el océano enfrenta, porque –a diferencia de la pesca ilegal y la sobrepesca– este fenómeno se deriva, principalmente, de actividades humanas que no se efectúan en el océano, sino que en tierra.

La falta de un adecuado tratamiento de los desechos de plástico ocurre en todo el mundo, pero principalmente en Asia. En este sentido, se estima que, de la cifra mundial, unas 25 mil toneladas de plástico sería el negativo aporte de Chile a este continuo y creciente desastre ambiental.

Es muy probable que, para el año 2025, por cada tonelada de peces en el mar, existan tres toneladas de plástico. Adicionalmente, a los

<sup>19</sup> Decreto Supremo 141, del 2 de octubre de 2015.

<sup>20</sup> Jenna R. Jambeck et al. *Revista Science*, 13 Feb 2015, Vol. 347, Issue 6223, pp. 768-771.

volúmenes de plástico que se vierten al océano, a través de los cursos de agua o por acción directa del hombre, se suma el negativo efecto de las denominadas redes fantasmas: redes de pesca abandonadas o perdidas a la deriva.

Sin embargo, el problema se acrecienta dado que el plástico, producto de la acción de la radiación y el oleaje, se desintegra y se transforma en microplástico, que son pequeñas partículas que se diseminan por la columna de agua. Las partículas de microplástico llegan a la cadena alimenticia de la fauna marina y también afectan la geografía del océano, generando verdaderas islas de plásticos –especies de *icebergs*– que se forman principalmente en los cinco vórtices de los océanos y mares, producto de las grandes corrientes oceánicas que arrastran el plástico y lo acumulan. Isla de Pascua es una de las islas cuyas playas tienen más contaminación por plástico.

La comunidad internacional ha dado cuenta de este problema, y Chile ha participado activamente de esta discusión en los foros internacionales que lo han abordado, tales como, ONU<sup>21</sup> y Conferencia Our Ocean. Además, existe un conjunto de acciones, programas y proyectos internacionales, que buscan enfrentar este problema.

Algunas voces han planteado la necesidad de crear un tratado internacional sobre la materia, considerando –como bases para esa tarea– disposiciones a implementar de CONVEMAR. Frente a esta visión, puede plantearse que, partiendo del argumento de que la contaminación por plástico se genera producto de actividades humanas en tierra y sus efectos se producen en el océano, difícilmente sería aplicable la Convención. Por tal motivo, las regulaciones internacionales y nacionales que se puedan desarrollar, exceden el campo de acción de la gobernanza oceánica y del Derecho del Mar. Sin duda, para cambiar las prácticas actuales, sería más eficaz una adecuada cooperación global y regional que permita generar normativas y políticas públicas nacionales. En esto último, Chile está contribuyendo a dicha tarea cooperando con los países CARICOM<sup>22</sup>.

---

21 United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea Seventeenth Meeting, 13 - 17 June 2016 on “Marine debris, plastics and microplastics”. [http://www.un.org/depts/los/consultative\\_process/documents/ICP-17\\_Panel\\_for\\_website.pdf](http://www.un.org/depts/los/consultative_process/documents/ICP-17_Panel_for_website.pdf)

22 Discurso de la Presidenta Bachelet, en <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=35856>

Sumado a lo anterior, la futura prohibición –por ley– de uso de bolsas plásticas, que Chile ha propiciado para las zonas costeras, constituye un avance significativo que va en la dirección correcta. Pero se necesitan mayores y mejores políticas públicas nacionales y regionales, en base a cooperación internacional para terminar y remplazar el uso del plástico por otros mecanismos y dispositivos que eviten mayor contaminación en el mar.

### 3.4- *El cambio climático*

Después de numerosas rondas de negociaciones, el Acuerdo de París permitió sellar un pacto de la diplomacia multilateral para enfrentar el cambio climático.

Si bien Chile no es uno de los países responsables del mayor número de emisiones, sí encontró un nicho en esas negociaciones, jugando un rol importante, el cual permitió impulsar el vínculo efectivo en las negociaciones del acuerdo sobre cambio climático y el océano. Ello luego que, hasta antes de París, el océano había quedado sorprendentemente al margen de las tratativas.

Fue así como fue suscrita la primera declaración *Because the Ocean*, impulsada por Chile, Francia, Mónaco, Fiji y otros países, en lo que constituyó el primer *side event* de la COP 21 sobre Cambio Climático en París. Más de 22 países se sumaron a esa iniciativa, que también recibió el apoyo de las ONGs y que, siguiendo la impronta de *Our Ocean*, estaba enfocada en implementar una serie de acciones concretas para reflejar la importancia del océano en el Acuerdo de París y en su posterior implementación. De esa manera, con el impulso de Chile –así como otros Estados– se ha logrado destacar el importante rol del océano como regulador climático y sumidero de carbono.

## 4.- ESFUERZOS COMPLEMENTARIOS AL MULTILATERALISMO: LA CONFERENCIA NUESTRO OCEANO

Al comienzo de este capítulo se señalaba que la regla del consenso gobierna la toma de decisiones en el multilateralismo, y la gobernanza

del océano no ha escapado a esta premisa. El consenso ha generado grandes acuerdos, pero también ha significado avanzar de manera lenta, normalmente al ritmo de aquellos que tienen menos compromisos con las materias objeto de negociación. Por tales motivos, los países *like-minded* –conscientes de las limitaciones de la regla del consenso– han impulsado nuevos foros, modalidades diversas que se erigen como alternativas para tratar los temas ambientales y marinos. Entre estas, destacan iniciativas como la *World Ocean Summit* organizada por The Economist y la *Blue Week*.

Pero la iniciativa que ha recibido mayor atención –y que se ha consolidado internacionalmente– es la Conferencia *Our Ocean*, idea e iniciativa del ex Secretario de Estado de los EE.UU. John Kerry, cuya primera versión se celebró en Washington DC en junio de 2014. Esta instancia, donde Chile tuvo una destacada participación, tiene por objeto fundamental efectuar anuncios que –aunque voluntarios– los Estados asumen como compromisos ante la comunidad internacional.

La Conferencia *Our Ocean* busca que los anuncios se centren en herramientas, fondos, proyectos y acciones efectivas contra las amenazas más urgentes que enfrenta el océano. Algunas de ellas descritas precedentemente: pesca ilegal, contaminación por plástico, acidificación del océano y el cambio climático.

En este contexto, destaca el rol protagónico de la creación de nuevas Áreas Marinas Protegidas (AMPs) y Parques Marinos, tarea que fue relevante desde la primera versión de *Our Ocean*.

La dinámica de este encuentro gira en torno a la participación central de los gobiernos, científicos, defensores del océano, ambientalistas, filántropos y representantes de las comunidades costeras de diversas partes del planeta. La regla de tratamiento transparente e igualitario para Estados, sociedad civil, ONGs, fundaciones y sector privado, es también parte fundamental de dicho foro, constituyéndose en un incentivo hacia la participación en favor de combatir y buscar soluciones a las amenazas que enfrenta el océano.

A ese foro mundial, Chile se sumó, desde el comienzo, con compromisos que alcanzaron a la máxima magistratura del país. En tal sentido, asumió el desafío de efectuar anuncios relevantes para *Our Ocean I*, entre ellos: la adhesión al Acuerdo de Nueva York; crear una

Nueva Política de Combate a la Pesca INDNR, y organizar la segunda conferencia Nuestro Océano, en Valparaíso, en octubre de 2015. Este último se erigió como un compromiso trascendental, que significaría un punto de inflexión y cimentaría el renovado liderazgo internacional de Chile en materias oceánicas.

El resultado fue muy positivo: alta participación, relevancia política de los asistentes, más de 500 invitados en la sala principal, más de 3.000 personas en los *side events*. La Conferencia en Chile contribuyó de manera fundamental a la proyección de *Our Ocean* como el más importante foro oceánico complementario al multilateralismo y que volvió –en su tercera versión– a tener lugar en EE.UU., en 2016. En esa oportunidad, se consolidó aún más el futuro de la conferencia con el anuncio de nuevas versiones de parte de la UE, la primera que tuvo lugar en la isla de Malta, en 2017, y las siguientes en Indonesia, para 2018, y Noruega, en 2019. En Malta, el Gobierno de la República de Palaos anunció que organizará la conferencia el año 2020.

La Conferencia ha probado ser efectiva y de ello dan cuenta las cientos de iniciativas anunciadas e implementadas en los cuatro años de su existencia, así como los montos de inversión informados a través de esta plataforma.

Nuestro Océano significó un punto de inflexión para la Presidenta Michelle Bachelet, las autoridades ministeriales y los equipos de la Cancillería, en especial para su Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Oceánicos. En ese sentido, el trabajo impulsado por el Minrel, con el liderazgo de la propia Presidenta y del Canciller, generó un avance rotundo y sustantivo en conservación marina. La prensa lo definió como el “Legado Ambiental de Bachelet”. Sin embargo, tal y como la propia presidenta lo indicara durante su reconocimiento ONU, “Campeones de la tierra 2017” –que recibió en su categoría de liderazgo político–, “siento que el premio es para Chile, este ha sido un compromiso que hemos asumido como Estado, en cada espacio de coordinación internacional, que ha permitido que se aborden íntegramente, tal y como lo proponen los ODS<sup>23</sup>, es decir, la agenda de ONU 2030. Y desde el nivel

---

23 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, Agenda 2030.

central al municipal. Desde la política pública a la acción individual en colegios y hogares”<sup>24</sup>.

Las acciones de Chile en los foros internacionales oceánicos han estado determinadas por la contribución a la cooperación internacional, para desarrollar nuevas herramientas e incrementar acciones que permitan enfrentar las amenazas que ponen en riesgo al océano. Asimismo, esta acción internacional ha tenido efecto bidireccional en los asuntos internos en el país, alcanzado importantes cambios normativos, desarrollos de políticas públicas y sus respectivas implementaciones. Entre ellas destacan la creación de importantes Áreas Marinas Protegidas y Parques Marinos en la ZEE de Chile.

## 5.- EL CAMBIO DE PARADIGMAS EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CONSERVACIÓN OCEÁNICA

### 5.1- *Las Áreas Marinas Protegidas*

En la última década han sido numerosos los llamados de la comunidad científica internacional, expertos y sociedad civil, para incentivar a los Estados a cerrar espacios oceánicos dentro de las jurisdicciones nacionales, lo que se conoce como Áreas Marinas Protegidas. Esto con la finalidad de mantenerlos prístinos.

Lo anterior tomó fuerza internacionalmente y de manera vinculante durante la Décima Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>25</sup> (CBD, por sus siglas en inglés), celebrada en Japón en el año 2010. Esa Convención instó a los países a actualizar sus Estrategias Nacionales de Biodiversidad (ENB) bajo la mirada de un nuevo enfoque propuesto en el llamado “Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi”.

El precedente plan está compuesto por cinco objetivos estratégicos y veinte metas mundiales. Como parte del Objetivo estratégico C<sup>26</sup> se

24 Discurso en ceremonia de entrega del premio Campeones de la Tierra 2017. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=67369>

25 Chile es parte de la CBD desde 1994.

26 Objetivo C: Mejorar la situación de la diversidad biológica, salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética.



encuentra la Meta 11, que expresa que para el 2020 los Estados se comprometen a alcanzar y proteger el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas. Estas se conservarán mediante sistemas de áreas protegidas administradas de manera eficaz, y otras medidas de conservación integradas en paisajes terrestres y marinos más amplios.

Para el año 2013, Chile poseía un 4.3% de su ZEE con algún grado de protección, en conformidad con las figuras establecidas por la normativa interna de Chile. En el año 2010 –durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera–, destacaba la creación del Parque Marino Motu Motiro Hiva en las Islas Salas y Gómez, que tiene más de 150.000 kilómetros cuadrados. En tanto, entre los años 2014 y 2017, Chile avanzó en esta materia, alcanzado la increíble cifra de un 46% de la ZEE protegida, destacándose la creación del Parque Marino Nazca-Desventuradas, de casi 300.000 kilómetros cuadrados, y la próxima a decretarse Área Marina Protegida de Isla de Pascua, con casi 700.000 kilómetros cuadrados, entre otros. De esta forma, en total Chile alcanza más de 1 millón de kilómetros cuadrados de protección oceánica, superando con ello ampliamente las metas de Aichi.

Las Áreas Marinas Protegidas deben entenderse como un catalizador de las funciones que cumple el océano y que para muchos son desconocidas: el océano absorbe el 90% del calor que generan las actividades humanas, así como aproximadamente el 45% de las emisiones de CO<sub>2</sub>. En este contexto, las AMPs cobran un rol fundamental y determinante en el combate efectivo del cambio climático y, además, contribuyen en la preservación de la biodiversidad marina, donde destacan los recursos pesqueros que por años han sido objeto de una fuerte presión de pesca en los océanos de los cinco continentes.

En la actualidad, ha quedado completamente en el pasado la premisa que definía a las AMPs como una herramienta antagónica a la pesca. El denominado “efecto rebalse” (en inglés, “*spill over effect*”) está bien documentado en la literatura científica moderna, lo que avala –de forma empírica– el rol catalizador de estas áreas en la recuperación de recursos pesqueros.

Adicionalmente, aquellas áreas costeras se han convertido en verdaderos vectores de movilidad social y desarrollo económico de las comunidades locales.

Sin duda, el liderazgo de Chile también ha inspirado a otros países como México, Argentina y Perú, los cuales recientemente han establecido y crearán nuevas AMPs. En este contexto, es importante destacar que Chile junto a Ecuador, Perú y México están entre los veinticinco países pesqueros con mayores desembarques de pesca según la FAO y es justamente esta característica la que destaca estos esfuerzos, es decir: avanzar en protección oceánica –siendo una potencia pesquera– es aún más valorable y destacable. Estas acciones de los países comprometidos con la protección del océano, son sumamente positivas porque están superando –por ejemplo– los escollos generados por otras necesidades nacionales, así como la presión política y mediática de parte de la industria pesquera.

Pese a lo anterior, las comunidades locales y las sociedades avanzan más rápido aún en la concientización sobre la protección del océano. Paulatinamente, se va comprendiendo que es necesario invertir en proteger determinadas áreas del océano para que se mantengan prístinas y continúen generando, a largo plazo, el ciclo de la vida marina –sin intervención humana–, lo cual permitirá recuperar de manera óptima esos espacios marítimos y su biodiversidad.

Por suerte, muchos gobiernos han escuchado a la comunidad internacional expresada en las metas AICHI ya mencionadas. Relevante también resulta proyectar el trabajo que han realizado los países de Latinoamérica dado que, con acciones concretas de conservación oceánica, los gobiernos de Latinoamérica –y en particular Chile– están dando cumplimiento a los desafíos y obligaciones internacionales de los cuales varios de estos países son parte. Entre ellos, las obligaciones internacionales, incluyendo las establecidas en la propia CONVEMAR en su artículo 192 y que prescribe que los Estados deben proteger y preservar el ambiente marino.

Ahora bien, explicada la relevancia de las AMPs, y su rol para la protección y conservación del medio marino, conviene destacar el papel fundamental jugado por la Cancillería chilena en el denominado

liderazgo oceánico de Chile. Esto, principalmente, por la creación –en nuestro país– de nuevos Parques Marinos y Áreas Marinas Protegidas.

En este contexto, fue justamente la diplomacia del océano la responsable de traer a Chile –por primera vez– al Secretario de Estado de EE.UU., John Kerry, con las implicancias políticas de dicha visita, dada en el marco de *Our Ocean 2015* en Valparaíso. Asimismo, el Minrel dirigió los grupos de trabajo nacionales en la creación del Parque Marino Nazca-Desventuradas e hizo una contribución al proceso llevado adelante con la Comunidad de Rapa Nui, respecto de la consulta pública en el Marco del Convenio 169 de la OIT, que permitió avanzar en la recta final para crear esa AMP.

De igual forma, fue esta cartera de Estado la que impulsó y dirigió –incluso en el Congreso– los esfuerzos que permitieron que Chile adhiriera al Acuerdo de Nueva York de 1995, propiciando, asimismo, amplificar las acciones de cooperación multilateral para revitalizar esta temática y otras atinentes al océano en las instancias de Naciones Unidas, en particular, volviendo a participar en las negociaciones de las Resoluciones Anuales de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Océanos y Derecho del Mar y sobre Pesca Sostenible.

Las autoridades y equipos del Ministerio de Relaciones Exteriores han intervenido activamente para dar continuidad a iniciativas como son los nuevos Parques Marinos de Cabo de Hornos y de Juan Fernández, que están en proceso final de creación<sup>27</sup>. Estos importantes anuncios han sido puestos en práctica y en línea con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, y fueron expuestos por el Minrel en la Conferencia de ONU sobre Océanos –celebrada en junio de 2017 en Nueva York– con el mandato de dar ejecución y seguimiento al avance del ODS 14 relativo a la vida submarina.

---

27 Al cierre de la edición de este capítulo (diciembre de 2017), se encontraban para votación en agenda del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. La creación de dichos Parques Marinos finalmente se firmó el 27 de febrero de 2018.

## 6.- DESAFÍOS FUTUROS PARA EL OCÉANO

### *6.1- La Regulación de la Biodiversidad Marina más allá de las Jurisdicciones Nacionales (El proceso BBNJ)*

La CONVEMAR determinó los espacios marítimos, así como las actividades que los Estados y sus nacionales pueden desarrollar en ellos. Dos Acuerdos de implementación fueron establecidos con posterioridad a CONVEMAR, con la finalidad de aplicar sus disposiciones y desarrollar regulaciones más específicas, estos son: el Acuerdo sobre la Parte XI de CONVEMAR, que gira en torno a los fondos marinos y la minería submarina, y el Acuerdo de Nueva York para regular la pesca en Alta Mar.

A pesar de aquello, en diversos foros –pero principalmente en el ámbito de Naciones Unidas–, la comunidad internacional ha venido planteando, de manera reiterada durante las últimas dos décadas, la necesidad de implementar elementos esenciales de la CONVEMAR, que sean relativos a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina. Si bien el término biodiversidad explícitamente no está incluido en la CONVEMAR, sí existen materias de este concepto delineadas en términos generales.

El proceso BBNJ tiene por finalidad crear un Tercer Acuerdo de Implementación (TAI) que regule la biodiversidad marina en áreas más allá de las jurisdicciones nacionales, es decir, más allá de las 200 millas náuticas.

Este Acuerdo busca regular la biodiversidad marina compuesta por todas sus especies, incluyendo las sustancias genéticas y que comprenden también todo el espectro de actividades y servicios que el mencionado ecosistema marino presenta. Es reconocido que estas materias no cuentan con un acuerdo de implementación que las regule. Un futuro acuerdo deberá establecer la dinámica de interacción necesaria entre estas materias a regular y las otras ya codificadas por la propia Convención, y por los otros dos acuerdos adoptados en conformidad con sus disposiciones.

En paralelo al desarrollo del Derecho del Mar, se adoptaron varios instrumentos como el Convenio sobre Biodiversidad Biológica (CBD),

que definió el concepto de biodiversidad, promoviendo su conservación y el uso sostenible de sus elementos. Sin embargo, su limitación competencial –para los efectos de esta materia (BBNJ)– estaba dada por su ámbito geográfico de implementación, que solo se extendía a las jurisdicciones de los Estados parte. Posteriormente, en 2010, se adoptó el Protocolo de Nagoya, que entró en vigencia el 2014<sup>28</sup> y que regula recursos genéticos en tierra, así como su acceso y reparto equitativo de beneficio, todo ello en el marco de CBD.

### *6.1.1- La etapa previa a la negociación del TAI: un largo recorrido*

Mediante la Resolución 58/24 de 2004 de la Asamblea General, por vez primera se otorgó mandato para crear un grupo abierto de trabajo oficioso, para tratar la temática a través de tres reuniones que tuvieron lugar entre 2006 y 2010. El tema también sería tratado –inicial y aisladamente– en cuanto a recursos genéticos marinos, en el marco de la reunión de UNICPOLOS<sup>29</sup> del año 2007.

El Trabajo del Grupo Oficioso se extendió en varias ocasiones y, entre 2006 y 2012, se desarrollaron cinco reuniones que trataron –siempre de manera informal– diversas materias relativas al proceso, tales como: pesca ilegal, asuntos legales e institucionales, recursos genéticos marinos, investigación científica, áreas marinas protegidas, entre otras materias. Cobra relevancia la Cuarta Reunión de este proceso oficioso, dado que en ella se fragua un acuerdo por consenso, que fija el objeto de la futura negociación y que queda aglutinado en el denominado “Paquete de Elementos”, el cual conllevaría el alcance del contenido y de las materias que formarían parte de la futura negociación. Dicho paquete quedó fijado en: los recursos genéticos marinos; las herramientas de manejo basadas en el área, incluidas las áreas marinas protegidas; el impacto ambiental, y la creación de capacidades y transferencia de tecnología marina.

---

28 Chile aún no lo ha ratificado.

29 United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea. <http://undocs.org/A/62/169>

Sin embargo, pese a haber sido acordado por consenso, en el seno del grupo informal, con posterioridad no existió voluntad política de parte de todos los Estados para avanzar en una negociación formal. El tema continuaría su larga discusión a través de una nueva reunión en el año 2012, en el marco de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible Río+20, en la cual se adoptó la declaración “El Futuro que Queremos”. En la ocasión, se establece un llamado para que la Asamblea General adoptase una decisión de crear un instrumento jurídicamente vinculante, que implementara la CONVEMAR en relación con las materias de BBNJ. En agosto de 2013, el grupo de trabajo informal vuelve a reunirse para avanzar en la discusión y, basados en el trabajo anterior, logran los acuerdos para impulsar dos nuevas reuniones para recomendar, con posterioridad, el lanzamiento de una conferencia preparatoria que se enfocaría en el objetivo, parámetros y factibilidad de crear un Acuerdo de implementación para esta materia.

El grupo informal se reúne por séptima vez y acuerda desarrollar otras tres reuniones con el fin de avanzar. En su novena reunión, se discuten los aspectos relativos al objetivo y su alcance, parámetros y factibilidad. En este contexto, el grupo llega a un acuerdo por consenso, que buscaba recomendar a la Asamblea General adoptar una resolución para lanzar la Conferencia Preparatoria. Con ello, no solo se pone término a más de 9 años de tratativas informales y oficiosas, modalidad que cambia con la adopción –en 2016– de la Resolución 69/292, que establece y fija los alcances y el programa de la Conferencia Preparatoria. Esta consistió en cuatro reuniones donde se discutieron los elementos del paquete de negociación.

Es fácil observar que el BBNJ puede tener efectos en la industria farmacéutica a partir de recursos genéticos marinos. Esta situación se evidenció con posiciones que asumieron ciertos países.

La concatenación de los altos precios de medicamentos, producto del pago de regalías se explica, en parte, en quienes son los propietarios de las patentes farmacéuticas, en especial las relativas a las provenientes de

recursos genéticos marinos<sup>30</sup>, cuya estadística revela que el 90% de estas pertenecen solo a 10 países, liderados por EE.UU., Alemania y Japón<sup>31</sup>.

Además de las consideraciones relativas a las patentes farmacéuticas, parte de las industrias pesqueras perteneciente a países pesqueros de aguas distantes, habían perdido una importante batalla por el control y eliminación de las prácticas pesqueras destructivas, particularmente por la pesca de arrastre de fondo. Exitosamente, las organizaciones ambientales habían logrado que los Estados adoptaran las Resoluciones 59/25 de 2004 y 61/105 del 2006, una fuerte restricción a estas actividades. Ciertamente, dicha situación sentó un precedente que algunos países desarrollados y pesqueros de aguas distantes no deseaban repetir.

Esto último fue la segunda causal que explica la reiterada dilación para lanzar un proceso formal de negociación sobre BBNJ, que estableciera el desarrollo para la creación del Tercer Acuerdo de Implementación. La amenaza estaba dada por la posibilidad de crear una nueva estructura de gobernanza que estableciera más regulaciones y restricciones, y que permitiera establecer un procedimiento para la creación de nuevas áreas marinas protegidas en Alta Mar. En definitiva, más y mejor regulación para las actividades a desarrollar en aguas abiertas.

En la actualidad, no más del 3% de la superficie global del océano está protegido, es decir, solo este mínimo porcentaje de la biodiversidad marina está cautelada. Se requiere un mayor porcentaje de protección oceánica si se quiere alcanzar metas relevantes para mantener un océano saludable, lo cual implica la creación de Parques y Áreas Marinas Protegidas en la Alta Mar. Lo anterior, tiene un sólido respaldo científico. La prestigiosa Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) ha planteado que –para asegurar la salud del océano– se requiere que el 30% del océano sea protegido a través de AMPs<sup>32</sup>.

---

30 De acuerdo a Fist, Bloomberg, las proyecciones de ventas al año 2002 para los 20 medicamentos contra el cáncer más comercializados en el mundo, alcanzaría los \$71.000 MMUSD. Un análisis conservador que proyecte solo a una de esas medicinas con origen en recurso genéticos marinos, permitiría extrapolar cifras millonarias para la industria farmacéutica.

31 Fuente: OMPI.

32 IUCN World Parks Congress, 2014.

Como se ha explicado, Chile ha demostrado un enorme liderazgo en materia de grandes Áreas Marinas Protegidas en las islas oceánicas, con la creación, en 2016, del Parque Marino Nazca-Desventuradas, al cual se suma la futura AMP de Isla de Pascua. Se trata de plasmar, en el nuevo TAI sobre BBNJ, un mecanismo que permita ordenar e impulsar la creación de nuevas áreas protegidas que proyecten –más allá de las jurisdicciones nacionales– los esfuerzos realizados por numerosos Estados costeros. Conviene destacar que no existe estudio alguno que cuestione el aporte de las AMPs en la recuperación de la biodiversidad, incluidos los recursos pesqueros. Todo lo contrario, en la actualidad existen los primeros estudios que dan cuenta de su importante aporte al combate del cambio climático<sup>33</sup>.

Es por lo expresado con anterioridad que se requiere la adopción de un tratado con un régimen jurídico transparente y participativo, para la implementación de esta regulación global. Sobre todo, considerando que la batalla futura será por los recursos naturales –muchos de estos– situados en Alta Mar, área marítima que ocupa el 64% de la superficie total del océano.

### ***6.1.2- Tercer Acuerdo de Implementación de CONVEMAR: el mayor desafío de la Diplomacia Oceánica Multilateral***

El mencionado efecto de aletargamiento que enfrentó Chile en materias oceánicas, producto de la dilatada falta de adhesión al Acuerdo de Nueva York de 1995, también tuvo su expresión en las primeras tratativas del proceso BBNJ. A ello debía sumarse el hecho que sistemáticamente –por temas presupuestarios– la Cancillería no enviaba representantes a las reuniones en las cuales se adoptaban los borradores finales de las Resoluciones de Océanos y Derecho del Mar, y de Pesca Sostenible. Ambos instrumentos, de carácter anual, han significado enormes avances en el impulso de materias regulatorias globales y también como seguimiento a estas en el contexto multilateral.

---

<sup>33</sup> Callum M. Roberts, Bethan C. O’Leary et al. Marine reserves can mitigate and promote adaptation to climate change. Edited by B. L. Turner, Arizona State University, Tempe, AZ, and approved on May 8, 2017.



Sin embargo, resulta oportuno destacar que la paradiplomacia también merece un reconocido lugar en la historia oceánica multilateral chilena. Se destacan los siguientes episodios sobre las relevantes participaciones de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura en las negociaciones del Acuerdo de Nueva York y OROPPS, pero sobre todo en reuniones que resultaron claves, como las de 2006 relativas a la pesca de arrastre de fondo y, en especial, en lo atinente al proceso BBNJ en la Resolución sobre Océanos y Derecho del Mar del año 2011. En esta última, se dio una enorme batalla para impulsar el proceso BBNJ y que la futura tratativa tuviera la calidad de un Acuerdo de Implementación de CONVEMAR. Esta Resolución sirvió de contenido e impulsó la elaboración de la declaración “El futuro que queremos”.

Estos hitos, al margen del proceso especial de creación de la OROPPS marcan –a juicio del autor– el retorno de Chile a la contribución en el proceso de creación del Tercer Acuerdo de Implementación de CONVEMAR y que convergerá con los posteriores y exitosos esfuerzos de Chile por hacerse parte e implementar el Acuerdo de Nueva York de 1995.

En este escenario, el Ministerio de Relaciones Exteriores –con renovados equipos en su dirección temática– comienza a abordar el tema BBNJ en el año 2013, calificándolo como una de las temáticas más relevantes que se deberán enfrentar en el futuro. Por tal motivo, el Minrel crea un Grupo de Trabajo Interministerial, que se dedica a preparar una posición nacional para enfrentar la Conferencia Preparatoria. El Grupo de Trabajo realiza más de una veintena de reuniones y varias sesiones temáticas, en las cuales participa la sociedad civil, la industria pesquera y la academia. Asimismo, se prepara una hoja de ruta con la posición nacional, estableciendo los puntos determinantes para Chile en cada tema del programa de trabajo de la Conferencia Preparatoria.

### *6.1.3- La etapa de la Conferencia Preparatoria (Prep-Com)*

Entre el 28 de marzo y 8 de abril de 2016, se desarrolló en la ONU la primera reunión de la Conferencia Preparatoria para la creación de un Acuerdo internacional jurídicamente vinculante, en el marco de la

CONVEMAR para BBNJ. El debut y participación de Chile en este proceso formal, reflejó el trabajo realizado a nivel nacional y tuvo buenos resultados.

Chile tuvo una destacada participación, tanto en los debates del Plenario como en los grupos de trabajo establecidos conforme al programa. Dicho rol también se expresó en las reuniones del G-77+China, y tanto en sala como en los márgenes con países afines. En la Prep-Com 1, se erigieron los grupos y países que a la postre liderarían todo el proceso Prep-Com, estos fueron: el G-77+China (presidido por Tailandia), Sudáfrica (lideraba el Grupo Africano), Australia, Chile, Canadá, Costa Rica, Jamaica, México, Noruega, Nueva Zelanda y la UE. Como parte de su despliegue en la negociación, Chile participó en *side-events* y organizó uno de manera conjunta con la ONG-PEW, además de otro junto a IUCN, Fundación Bertarelli y NRDC. Además, Chile y Costa Rica –en representación del GRULAC– lograron ser elegidos para integrar el *Bureau*, entidad que apoya las tareas del presidente de la Prep-Com.

En cuanto a los temas de fondo, durante la Prep-Com 1 BBNJ, se generó una discusión preliminar en torno a los cuatro grandes elementos del *package* de negociación establecido por la Resolución de la Asamblea General 69/292, los cuales son: recursos genéticos marinos, herramientas de manejo basadas en el área (incluidas las AMPs), el impacto ambiental de las actividades que se realicen en el área BBNJ, así como la creación de capacidades y la transferencia de tecnologías marinas. Todas materias amplias, muy complejas e interconectadas unas con otras.

La discusión de la primera Prep-Com, tuvo una alta participación de Estados (más de 100), de organismos internacionales y de la sociedad civil. La delegación de Chile fue importante por los sólidos aportes a la discusión, pero también por el número de integrantes, que incluyó representantes de la Cancillería, de la Dirección de Medio Ambiente y de la Jurídica; de la Misión de Chile ante la ONU; Subsecretaría de Pesca y Acuicultura; representantes de la academia<sup>34</sup>, sector pesquero<sup>35</sup>

---

34 Centro Interdisciplinario para la Investigación Acuícola (INCAR).

35 Sociedad Nacional de Pesca (SONAPESCA).

y sociedad civil. Durante la Prep-Com 1, se dio un debate preliminar de todas las materias que componían el paquete de negociación, identificándose desde un principio a los recursos genéticos marinos como la materia más compleja, tanto por su naturaleza jurídica como también por los aspectos geográficos e interacciones con otros acuerdos de implementación: parte XI de CONVEMAR y Acuerdo de Nueva York de 1995.

La Segunda Prep-Com se desarrolló en septiembre de 2016. Chile mantuvo una destacada participación, sobre todo se comenzó a trabajar más de cerca con países *linked-minded*, en particular con algunos del Cono Sur. Durante esta reunión se avanzó en la discusión de fondo en los temas de contenido concreto que debería presentar el futuro instrumento. Los temas de mayor complejidad fueron aquellos relativos a los recursos genéticos marinos y su naturaleza jurídica, incluyendo aspectos de la propiedad. Asimismo, la eventual clasificación de estos recursos y su interacción con la zona más allá de las jurisdicciones nacionales –gobernada por la Autoridad de los Fondos Marinos (Parte XI CONVEMAR)–, también concitó una profunda e interesante discusión. Durante esta reunión, en una clara intención de poner más presión positiva sobre la mesa, Chile impulsó la discusión, acompañándola de algunos textos que esbozaban bases para algunos apartados del futuro Acuerdo.

Durante el período intersesional –y como parte de la estrategia de Chile de incrementar el trabajo con algunos países de América del Sur–, el país organizó en enero de 2017, en Santiago, un taller latinoamericano en conjunto con la ONG Mar Viva de Costa Rica, en la cual participaron técnicos y representantes de varios países. La instancia sirvió, por una parte, para impregnar a los integrantes nacionales del Grupo de Trabajo Interministerial de las temáticas de la negociación, esto gracias a la participación de personeros de la ONU y de representantes negociadores de los países claves en la negociación. Por otra, se buscaba aglutinar e impulsar un trabajo conjunto con los países de Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Colombia, el cual se consolidó, acordando estos países continuar estas instancias informales de cooperación, nominando a Argentina y Chile para liderar este grupo.

La tercera Prep-Com se efectuó en abril de 2017. Chile mantuvo su relevante participación y apostó por profundizar sus documentos, presentándolos y logrando apoyos significativos de las delegaciones, en especial de la Unión Europea, Sudáfrica, México y Perú. Asimismo, realizó una actividad en la Misión de Chile con los países de América del Sur, para continuar profundizando la cooperación entre este grupo.

La cuarta y última Prep-Com se realizó en julio de 2017. Aquí, Chile subió la apuesta, procurando siempre avanzar en las negociaciones con espíritu propositivo, impulsando la consecución de acuerdos y mediando posiciones en un ambiente complejo dados los distintos intereses involucrados. Chile lideró el grupo informal de algunos países de América del Sur y efectuó intervenciones en representación de estos.

Finalmente, se logró poner término al proceso Prep-Com. El documento final, adoptado por consenso, resultó débil pero aceptable. En lo formal, no permitió fraguar elementos específicos objeto de la futura negociación. Sin perjuicio de ello, el proceso Prep-Com cumplió con su mandato, dado el amplio y profundo nivel de la discusión de cada uno de los elementos que componen el definitivo paquete de negociación y que servirán de bases para la Conferencia Intergubernamental que negociará el Acuerdo. Cabe destacar la cooperación regional de algunos países de Latinoamérica, la que podría ser significativa en la futura fase de negociaciones.

Mediante la Resolución de la Asamblea General A/RES/72/249, adoptada en diciembre de 2017<sup>36</sup>, formalmente y después de 18 años de tratativas informales, la comunidad internacional ha logrado fijar el inicio de una negociación para crear el Tercer Acuerdo de Implementación de CONVEMAR sobre BBNJ, que comenzará en septiembre del año 2018. Este futuro Acuerdo será el más complejo de negociar, dado que –a diferencia de los otros dos acuerdos de implementación– su ámbito competencial es mucho más amplio.

La futura negociación constituye una oportunidad y, al mismo tiempo, un desafío para Chile. Lo recomendable sería que se puedan mantener y reforzar los equipos negociadores que, liderados por la

---

36 A/RES/72/249, International legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction. <http://undocs.org/en/a/72/L.7>

Cancillería, logren salvaguardar los actuales y futuros intereses de Chile, considerando que de lograrse el objetivo, el nuevo Acuerdo debe mirarse con efecto práctico en las siguientes décadas.

## 6.2- *La Gobernanza Oceánica Internacional: la Accountability*

El cumplimiento de las obligaciones internacionales, así como las metas y compromisos que los países han adquirido en materia de océanos, es una de las principales dificultades que el sistema de gobernanza oceánica enfrenta. Esta situación se produce, no por la denominada fragmentación del Derecho del Mar, la cual entendemos como un fenómeno de carácter más conceptual que práctico. En definitiva, lo que existe actualmente es una –voluntaria– falta de compromiso político para ejecutar el *pacta sunt servanda* que cada obligación implica y que están reflejadas en los instrumentos internacionales vigentes.

Asimismo, existen asimetrías respecto del tratamiento que las temáticas tienen, por ejemplo, entre el Sistema de Naciones Unidas y sus agencias como la FAO, o en el sistema de las OROPs. A ello se suma lo que dice relación con las sanciones que los organismos internacionales pueden imponer a las partes incumplidoras, y justamente en este aspecto reside la debilidad del sistema en general. Si bien los Estados se han obligado a estos acuerdos, no han transferido la posibilidad de que dichos órganos puedan establecer sanciones directas a los sujetos que ejecutan acciones que infringen la eficacia de las normas de conservación u otras recogidas en los tratados. Una situación ilustrativa es lo que ocurre habitualmente en los organismos regionales de pesca, que –ante actividades de pesca ilegal– solo pueden limitarse a establecer listados de naves pesqueras ilegales, dando publicidad a estas listas.

La responsabilidad del Estado del pabellón es la explicación lógica, jurídica y primaria, como respuesta para sancionar vulneraciones normativas, nacionales, pero sobre todo internacionales. En esa dinámica, el ejercicio de la soberanía explicitada en el vínculo entre Estado y embarcación producto del abanderamiento, no siempre resulta efectiva. Desde esa perspectiva individual, la problemática de las banderas de conveniencia se configura como la expresión clara del fallo del siste-

ma. Pero también ocurren incumplimientos de carácter colectivo cuya responsabilidad tiende a diluirse. Por ejemplo, en una OROP, adoptar cuotas de pesca que se apartan de las recomendaciones científicas. Esto último contraviene normas específicas del tratado en cuestión, normas e instrumentos de carácter marco como el Acuerdo de Nueva York de 1995 o la propia Convención. Dichas acciones de incumplimiento quedan sin sanción alguna, solo generarían el eventual reproche mediático de la comunidad internacional.

A lo expuesto con anterioridad, se suma la falta de un sistema de seguimiento que dé cuenta del cumplimiento de las obligaciones internacionales. Estos son algunos desafíos sobre los cuales la comunidad internacional debiera avanzar de manera de poder reforzar la gobernanza oceánica. Para ello, será fundamental la voluntad política y cooperación. En ese sentido, Chile podría seguir jugando un relevante rol en esta materia.

## 7.- CONCLUSIONES

### 7.1- *Chile País Oceánico*

Chile es un país oceánico y aquello está reflejado desde mucho antes de la institucionalidad que sostiene los tiempos actuales. Para verificar la temprana vinculación con el océano, basta revisar las descripciones antropológicas de algunos de los pueblos originarios, específicamente de las comunidades: Changos, Picunches, Cuncos, Chonos, Kaweskar y Yagan, las cuales hicieron de su vida y su cultura, un vínculo directo con el océano.

En la modernidad, este nexo se mantiene fuertemente en las comunidades costeras a lo largo del país, y las islas Rapa Nui y Juan Fernández son un ejemplo vivo de ello. Pero, al mismo tiempo, el océano como fuente de vida, alimento y ocio, alberga múltiples e importantes actividades, dada la geografía y longitud de Chile y de su borde costero. Destaca, en este aspecto, la pesca –actividad de relevancia en el pasado, presente y futuro– y el turismo. Ambos, vectores determinantes para la economía del país.

Chile y su diplomacia han contribuido con la comunidad internacional en la creación del Derecho del Mar. Lo anterior, desde la Declaración Unilateral de Chile sobre Zona Marítima de 1947; seguida de la internacionalmente reconocida Declaración de Santiago de 1952; pasando por la participación de nuestro país en las tratativas de la Convención de 1958, y la exponencialmente relevante participación durante la tercera conferencia que generó la CONVEMAR. El multilateralismo no se detuvo ahí, Chile fue uno de los gestores del Acuerdo de Nueva York, participó del Acuerdo FAO sobre puertos y jugó un papel relevante en su entrada en vigor.

Adicionalmente, el país fue copatrocinador de la creación de parte de la gobernanza regional a través de la OROP-PS que –por superficie– es la organización más grande del sistema OROP-PS, que suma a más de 20 organizaciones regionales de pesca.

El liderazgo efectivo de Chile ha sido reconocido internacionalmente y obedece a una histórica y verificable participación en los foros oceánicos. Una senda que debería tener continuidad para el país, dada la vinculación de Chile con el océano. Aquello necesariamente requerirá mayor inversión en recursos humanos y técnicos por parte de la administración del Estado y también de la Cancillería.

El océano es biodiversidad, economía y cultura. Sin el océano, la vida como se concibe en la actualidad, simplemente no sería posible. El océano como parte del planeta no tiene plan B y requiere de un actuar inmediato.

## ***7.2- Política Oceánica: oportunidad para avanzar hacia una Sociedad Oceánica.***

Actualmente, Chile –a través de la Cancillería– está preparando, por primera vez en su historia, una Política Oceánica Nacional (PON)<sup>37</sup>. Una excelente idea que surgió al interior del edificio Carrera, cuyos orígenes se remontan a propuestas creadas por almirantes de la Armada. Sin embargo, a diferencia de aquellas basadas solo en la defensa nacional, la del Minrel es transversal y cuenta con una sólida base en el

---

37 Al cierre de la edición de este capítulo (diciembre 2017), se encontraba en preparación la PON, la cual fue publicada en marzo de 2018.

desarrollo sostenible –lo cual está al nivel de otras políticas oceánicas de países vanguardistas– y se suma a nuestra participación multilateral y membresías en foros internacionales.

La extensa costa del país representa una verdadera oportunidad de desarrollo social, económico y cultural. Chile es un país oceánico y hechos concretos lo demuestran: nuestro liderazgo mundial en conservación del océano, la pesca y acuicultura como tercera actividad económica más importante, el tercer lugar como mayor usuario del Canal de Panamá, la vinculación cultural con el océano que tienen muchas comunidades costeras, tales como, Punta Choros, Puerto Edén, Rapa Nui, Cabo de Hornos y Juan Fernández, entre otras.

En este contexto, la PON constituye una posibilidad latente para lograr establecer una “sociedad del océano” que permita que todos los actores –que interactúan con el gigante azul– participen, reflexionen y proyecten directrices y lineamientos, donde se vuelquen los esfuerzos por lograr un desarrollo en el borde costero –y en el mar abierto– de una forma sustentable y amigable con el medioambiente, donde sea fundamental y determinante el trabajo colaborativo entre Estados, sector privado, sociedad civil, academia, ONGs y fundaciones.

Sin duda, la implementación de esta novedosa política será la “tormenta perfecta” para identificar nuevos desafíos y efectuar cambios donde se impulse, por ejemplo, una cultura y economía de navegación no solo comercial –que ya existe–, sino que además promueva el desarrollo y fomento de los deportes náuticos, alejando estas actividades del imaginario elitista que se tiene de ellos. Lo anterior sumado, por qué no, a la incorporación de la educación náutica a la malla curricular escolar básica, porque la idea es educar desde temprana edad, para que niños y niñas no teman al océano y puedan adentrarse en él de una forma respetuosa y responsable.

Asimismo, la PON puede significar un catalizador para identificar estas y otras actividades que el Estado puede dinamizar, como las prácticas del buceo, y por qué no fomentar fuertemente el turismo oceánico sustentable, entre otras tantas actividades.

Un verdadero esfuerzo por desarrollar una economía azul es posible, se requiere de liderazgo institucional y voluntad política, además de una visión de mediano y largo plazo, que se desarrolle de manera



participativa y, sobre todo, con indicadores objetivos y estándares de implementación y de seguimiento. Nuevamente surge aquí la bidireccionalidad de la función diplomática, oportunidad que Minrel ha tomado y está implementando. Se espera que se desarrolle como tema país, con visión de proyección y continuidad.

Ciertamente, existe la confianza de que la Política Oceánica Nacional es una gran oportunidad para desarrollar nuevos paradigmas y llevar la relación de Chile y su gente a otro nivel, existiendo la posibilidad concreta de que en el futuro seamos no solo un país líder en conservación del océano, sino que también una “sociedad oceánica”.

### ***7.3- La actual bidireccionalidad de la función diplomática: la diplomacia oceánica como fruto y desafío multilateral***

La diplomacia de nuestro país, en general, y en materia oceánica, en particular, ha probado con hitos determinados que tiene una vocación de seriedad, compromiso y cooperación, contribuyendo al bienestar del país y de la comunidad internacional, siendo esto una de las máximas del multilateralismo.

En la vía interna, en este capítulo sobre océanos, se ha demostrado que el paradigma de una diplomacia de una sola vía está completamente superado.

La función diplomática es política exterior y política pública doméstica. Negar aquello sería no reconocer la realidad y el dinamismo actual de las relaciones internacionales. En otras palabras, la diplomacia moderna es “bidireccional”. En virtud de ello, la Cancillería –a lo largo de su historia– ha dado cuenta de su función jurídico-constitucional, llevando adelante la política exterior en representación del Presidente de la República, cuya expresión es la vía bilateral y multilateral.

Lo anterior da cuenta, en su desarrollo, que este es un ejercicio equivalente a un sistema bidireccional, el cual implica, por una parte, la tradicional función diplomática centrada en la política exterior y, por otra, verter la experiencia bilateral y multilateral de la diplomacia para que –en ciertos casos– sirva de catalizador de la política pública interna. No se trata de invadir competencias ministeriales sino, cuando

sea oportuno, influir, impulsar y también liderar aquellos procesos que tienen un fuerte componente internacional.

Podría decirse que la realidad ha superado las formas tradicionales, porque la dinámica y la inmediatez de los asuntos requieren de la búsqueda de vías más creativas para enfrentar los desafíos futuros de la función diplomática.

Es evidente, entonces, que la diplomacia oceánica de Chile existe, está consolidada y ha rendido importantes frutos. Por cierto que será siempre necesario avanzar en el ámbito de las definiciones y el tratamiento académico del tema.

Es probable que lo señalado sea considerado como una tesis poco habitual e incluso audaz. Pero hay más ejemplos que sostienen esta realidad bidireccional, tales como: la creación de la Política Nacional de Montañas, desarrollada por completo al alero del Ministerio de Relaciones Exteriores; o el papel de la Cancillería en el desarrollo de la implementación del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, y de los ODS de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030.

Nos parece que una visión clásica deberá ir abriendo espacios a la necesidad urgente de un sistema bidireccional. Al igual que el ya estudiado fenómeno de la paradiplomacia que no disputa, pero sí comparte, el accionar de la Cancillería en el desarrollo e implementación de la política exterior.

Finalmente, no basta solo con plantear escenarios, se requiere ser igual de audaz en, por lo menos, esbozar ideas que permitan enfrentarlos. En tal sentido, sería del todo recomendable discutir y abordar estos planteamientos con los futuros diplomáticos, para generar debate y que cuenten con una fuente más del quehacer de sus funciones diplomáticas, las cuales deberán enfrentar, una vez ejerzan la misión de representar a Chile en el exterior y también en el país. Con ello, quizás más temprano que tarde, este cambio de paradigma podrá proyectarse e implementarse como una fuente más de la función diplomática.



# TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL\*

*Claudio Troncoso Repetto\*\**

## ANTECEDENTES

El establecimiento de una jurisdicción penal internacional para conocer y juzgar los más graves crímenes internacionales, evitando que estos hechos permanecieran en la impunidad, constituía una aspiración de larga data de la comunidad internacional.

Si bien había antecedentes aislados de la constitución de una jurisdicción penal internacional con anterioridad a 1945, es precisamente al término de la Segunda Guerra Mundial que el tema se coloca en un lugar principal de la agenda internacional, con ocasión del establecimiento de los tribunales internacionales penales militares de Núremberg y Tokio.

Por primera vez la humanidad asistió al juzgamiento de crímenes que conmocionaron al mundo por su barbarie y extrema crueldad, y que según la jurisprudencia de dichos tribunales, serían conocidos como Crímenes contra la Paz, de Genocidio, Crímenes de Guerra y Contra la Humanidad, los que fueron recogidos luego de una Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1950.

---

\* Para la realización de este trabajo se han tenido a la vista los informes y minutas realizados sobre este tema por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. También este análisis se nutre del trabajo del mismo autor (Troncoso Repetto, Claudio), denominado “La Corte Penal Internacional y el Principio de Complementariedad”, publicado en la Revista *Ius et Praxis* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Talca, Volumen 6 N°2, el año 2000 (Páginas 407-417). La parte relativa a la aprobación parlamentaria del Estatuto de Roma en Chile y su posterior ratificación por parte de nuestro país fue tratada en similares términos a los que se exponen en el presente trabajo, en el estudio del mismo autor (Troncoso Repetto, Claudio), denominado “Parlamento y Política Exterior. Un balance de veinte años. 1990-2010”, publicado en la Serie de Estudios N° 6 por la Fundación Konrad Adenauer, el año 2011. Las reflexiones aquí contenidas han surgido también de diálogos académicos sostenidos por el autor con el Profesor de Derecho Internacional Público, Álvaro Arévalo Cunich, y el Profesor de Derecho Constitucional, Augusto Quintana Benavides. El presente trabajo se circunscribe al ámbito propiamente académico, por lo que no representa necesariamente la opinión de institución o grupo alguno.

\*\* Profesor de Derecho Internacional Público. Universidad de Chile. Director de Asuntos Jurídicos (2014 - 2018) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

En esa misma época se adoptaron el Convenio para Prevenir y Sancionar el Delito de Genocidio (1948) y los Convenios de Ginebra (1949). El Artículo VI de la Convención contra el Genocidio ya reconocía la necesidad del establecimiento de una jurisdicción penal internacional para juzgar estos actos, al señalar: “las personas acusadas de genocidio o de cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo III, serán juzgadas por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido o ante la Corte Penal Internacional que sea competente respecto de aquellas de las partes contratantes que hayan reconocido su jurisdicción”. Los Convenios de Ginebra definen, a su vez, entre las infracciones graves, el homicidio intencional; la tortura; los tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos; el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o atentar gravemente contra la integridad física o la salud; la destrucción y apropiación de bienes no justificados por necesidades militares y efectuadas a gran escala, ilícita y arbitrariamente. Además, dichos convenios establecen como una obligación del Estado consagrar en sus leyes penales estos delitos, asignándoles penas adecuadas a su gravedad. Por último, los Convenios de Ginebra agregan que ninguna parte podrá exonerarse, ni exonerar a la otra parte contratante, de la responsabilidad en que haya incurrido ella misma u otra parte contratante a causa de estas infracciones graves.

Estos tratados internacionales fueron aprobados por el Congreso chileno y ratificados por nuestro país en la década de 1950<sup>1</sup>. Por lo tanto, ya desde esa época existía en el mundo, y por cierto en Chile, la conciencia de la existencia de crímenes de trascendencia internacional, que los Estados debían juzgar y sancionar y que, eventualmente, podían llegar a ser conocidos y juzgados por un tribunal penal internacional.

Sin embargo, transcurrieron varias décadas en que no hubo avances decisivos respecto de la constitución de una jurisdicción penal internacional que conociera de los más graves crímenes internacionales. El

---

1 Chile depositó el instrumento de ratificación de la Convención contra el Genocidio con fecha 3 de junio de 1953. La Convención fue promulgada por Decreto Supremo 316 del 5 de junio de 1953 y publicada en el Diario Oficial el 11 de diciembre de 1953. A su vez, Chile depositó los instrumentos de ratificación de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, el 12 de octubre de 1950, siendo promulgados por Decreto Supremo N° 752 del 5 de diciembre de 1950 y publicados en el Diario Oficial los días 17,18,19 y 20 de abril de 1951.

tema se radicó, entonces, en la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, encargada de elaborar un Código de Crímenes Internacionales.

Es solo luego del término de la Guerra Fría, simbolizada por la caída del muro de Berlín que, junto con el término de la política de vetos cruzados en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por parte de las grandes potencias, se crean las condiciones políticas para avanzar decididamente en la estructuración de una jurisdicción penal internacional.

Una primera expresión de este fenómeno se da con el establecimiento de los tribunales penales para la ex Yugoslavia y para Ruanda, creados por sendas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Con estas resoluciones, por primera vez este importante órgano de dicha Organización interpretaba sus facultades a la luz del capítulo VII de la Carta, en el sentido que las medidas que podía adoptar para mantener la paz y seguridad internacional, no se limitaban a la imposición de sanciones, sino que podían contemplar también la creación de una jurisdicción penal internacional para juzgar y castigar gravísimos crímenes de trascendencia internacional.

Mediante dichas resoluciones se crearon ambos tribunales penales internacionales y adoptaron los Estatutos que los iban a regir.

Sin perjuicio del enorme avance que significó para la justicia penal internacional la instalación de estos tribunales internacionales, la manera como fueron creados generaba el riesgo de enfrentarnos al establecimiento de una justicia selectiva, ya que se trataban de tribunales *ad-hoc*, creados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con posterioridad a la comisión de estas graves masacres.

## HACIA EL ESTABLECIMIENTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Es por ello que, a partir de 1994, en la Asamblea General de Naciones Unidas se retomaron los trabajos para la creación de un tribunal penal internacional permanente, con el objetivo de que este pudiese –con arreglo a los principios del debido proceso, con plena independencia e imparcialidad– juzgar y castigar estos graves crímenes internacionales.

Fue la delegación de Trinidad y Tobago la que planteó, en 1989, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, la necesidad de avanzar hacia la constitución de un tribunal penal internacional de estas características. Lo hacía dicha delegación fundada, especialmente, en la necesidad de enfrentar casos de grave criminalidad transnacional, como el narcotráfico. Sería la delegación de dicho país la que más insistiría en integrar al narcotráfico como delito de competencia de la Corte Penal Internacional<sup>2</sup>.

En 1995, la Asamblea General aprobó una resolución convocando al establecimiento de una Comisión Preparatoria (“prep.com”) sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional<sup>3</sup>.

Entre 1996 y 1998, se desarrolló una gran cantidad de reuniones con el objetivo de avanzar en la redacción de un instrumento internacional, que estableciera esta Corte Penal Internacional. La tarea no era fácil, ya que dicho instrumento debía contener reglas penales propiamente tales, como lo son aquellas que describen las conductas sancionadas, reglas procesales que otorguen las garantías de un debido proceso, reglas propiamente orgánicas que establecen la forma como se constituye y organiza el Tribunal y cada uno de sus órganos, y reglas de cooperación entre la Corte y los Estados. Ello, además del delicado tema de la relación entre la Corte y el Sistema de las Naciones Unidas, especialmente con su Consejo de Seguridad.

Para tal efecto, la Comisión preparatoria se apoyó en los trabajos que por largas décadas había desarrollado la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, respecto del proyecto de crímenes en contra de la paz y la seguridad de la humanidad.

Recordemos que mediante la Resolución 177(I) de la Asamblea General de Naciones Unidas del 21 de noviembre 1947, se le encomendó

---

2 Corell, H. (Dec. 21, 2000). Evaluating the ICC Regime: The likely impact on States and International law. Peace Palace-The Hague. The Netherlands. Pág. 3. Ver en [http://legal.un.org/ola/media/info\\_from\\_lc/romestatute\\_dec00.pdf](http://legal.un.org/ola/media/info_from_lc/romestatute_dec00.pdf). Visitado el 6 de diciembre de 2017. Última visita, 17 de diciembre de 2017 a las 15.11 horas.

3 Washburn, J. (1999). “The negotiation of the Rome Statue for the International Criminal Court and International Lawmaking in the 21st Century. Pace International Law Review. Volume II. Issue 2, Pag. 362. Ver en <http://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1238&context=pilr> Visitado el 6 de diciembre de 2017. Última visita el 17 de diciembre de 2017 a las 15.14 horas. Resolución de la AG ONU 50/46 de 18 de diciembre de 1995. Su contenido está disponible en la página web de las Naciones Unidas.

a la Comisión de Derecho Internacional el estudio de este tema, el cual fue concluido en la 48 sesión de la Comisión del año 1996, en que se adoptó un proyecto de artículos con comentarios para ser sometido a la Asamblea General. También en 1994, la Comisión había adoptado un proyecto de Estatuto de una Corte Penal Internacional, con sus respectivos comentarios<sup>4</sup>.

Finalmente, el año 1998 se convocó a una Conferencia de Plenipotenciarios para la creación de la Corte Penal Internacional.

Chile participó activamente en todo el proceso negociador que definió la arquitectura institucional de la Corte Penal Internacional, inscribiéndose dentro del grupo de países *like-minded*, denominados “amigos de la Corte”. Ello se expresó en la posición que definió los puntos centrales en los que finalmente se centró el debate en la Conferencia de Roma.

### *Puntos centrales en que se centró el debate en la Conferencia de Roma*

El tema más delicado de todos fue quién o quiénes podrían activar el arbitrio de la Corte, tomando el impulso para iniciar investigaciones sobre crímenes que fuesen de su competencia.

Las alternativas que se discutían eran básicamente tres:

- a) Que las investigaciones podían ser comenzadas solo a requerimiento de los propios Estados y del Consejo de Seguridad.
- b) Que también podrán ser iniciadas a iniciativa del Fiscal de la Corte Penal.
- c) Que las propias víctimas pudiesen tener un papel en la activación de la competencia de la Corte.

---

<sup>4</sup> Ver página web de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. [http://legal.un.org/ilc/summaries/7\\_4.shtml](http://legal.un.org/ilc/summaries/7_4.shtml). Visitado el 1 de diciembre de 2017. Última visita el 17 de diciembre de 2017 a las 15.15 horas.



Como se tenía conciencia que era muy difícil que un Estado presentara individualmente a la Corte un caso referido a los crímenes ocurridos en otros Estados, el tema central era determinar si, en la práctica, la Corte Penal iba a depender o no de la sola voluntad del Consejo de Seguridad para emprender su tarea. En dicho órgano se integran las grandes potencias en calidad de miembros permanentes, con derecho a veto en la adopción de cualquier resolución, por lo que adoptar la primera alternativa habría significado que, en la práctica, la Corte no podría desarrollar investigaciones que llegasen a incomodar a alguno de dichos Miembros Permanentes.

A diferencia de la alternativa anterior, el facultar al Fiscal para iniciar investigaciones a iniciativa propia, acentuaba la estructuración de una Corte Penal independiente, evitando el riesgo de reproducir una justicia selectiva, característica que había acompañado al establecimiento de los anteriores tribunales penales internacionales, especialmente aquellos creados por Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Chile se inscribió entre las delegaciones que abogaron por el establecimiento de una Corte efectivamente independiente, mostrándose partidario de los diversos mecanismos de activación de su competencia, incluso relevando el papel de la víctima en este proceso.

## CRÍMENES DE COMPETENCIA DE LA CORTE

Otro tema discutido fue el listado de crímenes de competencia de la Corte. No obstante, el esfuerzo desplegado por la iniciativa de Trinidad y Tobago, el narcotráfico no fue incluido, ya que se definió que el criterio sería concentrarse en los más graves crímenes de trascendencia internacional, y no había discusión que estos lo constituirían el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Dichos crímenes contaban con una definición bastante desarrollada, ya sea por la vía convencional (Convención contra el Genocidio y Convenios de Ginebra) o consuetudinaria (Crímenes de Lesa Humanidad). Su inclusión era indiscutida y al definirse en el tratado, se actualizó su desarrollo al año 1998, en lo referido a los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, tomando para ello en cuenta la reciente jurisprudencia de

los tribunales de la ex Yugoslavia y Ruanda, que habían tenido que lidiar con nuevos crímenes en masa, como la “limpieza étnica” y una diversidad de atentados de carácter sexual, que pasarían a ser descritos como crímenes internacionales.

La relatada apertura a considerar otros crímenes por graves e importantes que fueran, corría el riesgo de establecer una línea arbitraria entre crímenes incluidos y otros excluidos. Sin embargo, se possibilitó que la lista pudiese aumentar en el futuro, si así lo acordaba una conferencia de revisión del Tratado.

Capítulo aparte en todo este proceso lo constituyó el Crimen de Agresión. Sin perjuicio de los avances en la definición de la agresión, especialmente luego de la Resoluciones 2625 (XXV) y 3314 (XXIX) de la Asamblea General de Naciones Unidas, los tiempos aún no estaban maduros para llegar a una definición de agresión como crimen internacional. Además, siempre estuvo presente el tema de la relación entre el Consejo de Seguridad –por sus funciones específicas de mantener la paz y seguridad internacional, y definir en qué casos esta se encontraba quebrantada– y el ejercicio de la competencia de la Corte Penal Internacional para conocer de este crimen. En estas condiciones, se prefirió integrar la agresión como un crimen de competencia de la Corte, como un asunto de principio (Chile apoyó esta posición), aunque se difirió el ejercicio de la competencia por parte de la Corte hasta que se encontrase una definición del mismo y se pudiesen establecer las condiciones en las cuales se ejercerá dicha competencia, lo que se entregaría a un Conferencia de Revisión, la que finalmente se celebraría en Kampala, Uganda el año 2010. En esta se logró aprobar una Enmienda al Estatuto, la cual contiene tanto la definición del crimen de agresión como la condiciones en virtud de las cuales la Corte Penal Internacional puede ejercer su jurisdicción sobre él.

En la Asamblea de Estados Partes de la Corte Penal Internacional, que concluyó el 14 de diciembre de 2017, se consiguió aprobar por consenso la Resolución mediante la cual se activó la jurisdicción de la Corte Penal Internacional respecto del crimen de agresión, a partir del 17 de julio de 2018, dejando establecido que la Corte no ejercerá su jurisdicción respecto de dicho crimen, en caso de una remisión de un Estado o una investigación *motu proprio*, cuando haya sido cometido

por nacionales o en el territorio de un Estado Parte que no ha ratificado o aceptado las enmiendas de Kampala<sup>5</sup>.

## ROL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

Otro punto especialmente discutido fue el rol del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como ya se expresó, nuestro país defendió la existencia de una Corte Penal independiente, lo que significaba que no podía quedar subordinada al Consejo de Seguridad. Ello se logró al permitir que el Fiscal pudiese emprender una investigación de oficio, esto a iniciativa propia.

Ahora bien, el Estatuto de la Corte no innovó respecto de las facultades que el propio Consejo de Seguridad se había reconocido a sí mismo, de acuerdo a la Carta de Naciones Unidas. Lo anterior, respecto de la puesta en marcha de una jurisdicción penal internacional en cualquier país del mundo donde tengan lugar crímenes internacionales, como ya se había demostrado en el caso de las resoluciones de dicho Consejo, por el que se crearon los Tribunales de la ex Yugoslavia y de Ruanda. En este sentido, en forma coherente con dichas facultades, se señaló que la Corte podía ejercer competencia si el Consejo de Seguridad, por resolución adoptada en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remitía al Fiscal una situación en que parecían haberse cometido uno o varios de los crímenes de competencia de la Corte, sin que se exija, en este caso, que el Estado –en cuyo territorio ocurrieron los hechos– o de aquel de la nacionalidad del acusado, sean parte del Estatuto o hayan efectuado un reconocimiento de la competencia de la Corte.

Por último, si bien no se le reconoció al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el actuar como filtro de los casos en que ejercería competencia, en la Corte Penal Internacional se estableció, en cambio, una facultad para que el Consejo solicitara a la Corte no iniciar una

---

5 ICC-ASP/10/L.10 Draft Resolution proposed by the Vice-Presidents of the Assembly Activation of the jurisdiction of the Court over the Crime of Aggression. December 14, 2017. Adicionalmente, cabe señalar que, en conformidad al Artículo 15 bis 5 del Estatuto de Roma, introducido por las Enmiendas de Kampala en relación a un Estado no Parte en el Estatuto de Roma, la Corte no ejercerá su competencia respecto del crimen de agresión cuando este sea cometido por los nacionales de ese Estado o en el territorio del mismo.

investigación o suspender una investigación en curso, en conformidad a una resolución adoptada en virtud del Capítulo VII de la Carta. Ello se argumentó fundado en el rol esencial del Consejo de velar por la paz y seguridad internacional. En este sentido, se señaló que en situaciones muy delicadas de pacificación, luego de un devastador conflicto, podría resultar contraproducente llevar a cabo juicios que afectaran el delicado proceso de paz que se estaba logrando. En todo caso, hay que tener presente que esta es una facultad del Consejo, sometida a reglas exigentes. En primer lugar, debe ser adoptada por una resolución del Consejo, actuando en conformidad al Capítulo VII de la Carta. En segundo lugar, es por un período transitorio –doce meses– y la renovación deberá ser justificada por el propio Consejo de subsistir las mismas condiciones. Y, por último, la decisión no queda en manos de los cinco miembros permanentes. Estos deben reunir nueve votos al interior del Consejo y un veto de un miembro permanente operará a favor de la competencia de la Corte.

## JURISDICCIÓN INHERENTE O AUTOMÁTICA

Otro de los temas discutidos versó sobre la jurisdicción inherente o automática de la Corte. Esto es si, por ser parte en el Estatuto, se reconocía igualmente competencia de la Corte para todos los casos, o bien se requería de entrega de un consentimiento posterior. Chile se inscribió entre las delegaciones que abogaron por una jurisdicción inherente o automática de la Corte, lo que finalmente fue consagrado en el Estatuto, estableciéndose que el Estado que pase a ser parte en el Estatuto acepta por ello la competencia de la Corte en los crímenes de su competencia.

## PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD

Este fue uno de los puntos centrales en la discusión sobre las condiciones para el ejercicio de la competencia de la Corte Penal Internacional. Este principio se refiere a la relación entre el ejercicio de la jurisdicción de la Corte y la que ejercen los tribunales nacionales.

Entendiendo que es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales, la jurisdicción de la Corte solo se concibe como complementaria o subsidiaria a aquélla.

Lo anterior conlleva a que el deber y la responsabilidad principal o preferente en la investigación, enjuiciamiento y sanción de estos gravísimos crímenes, son de cargo de los propios Estados, por lo que la Corte solo intervendrá si estos no quieren o no pueden ejercer su jurisdicción.

La Corte Penal Internacional, por lo tanto, no es una instancia de apelación o revisión de lo resuelto por parte de los tribunales nacionales. Si en el marco del Estado de Derecho y de acuerdo a las reglas del debido proceso, dichos tribunales estimasen que determinado acusado era inocente o debía recibir una sanción determinada que no satisfaría las expectativas de las víctimas o sus representantes, estos no pueden acudir a la Corte Penal Internacional, para que –comportándose como un tribunal de tercera o cuarta instancia– revoque lo resuelto por el tribunal nacional y falle de manera distinta.

Lo anterior está detalladamente tratado, a propósito de las cuestiones de admisibilidad, en el artículo 17 del Estatuto de Roma.

Los casos de excepción se refieren a hipótesis en las que no ha existido el ejercicio de una verdadera jurisdicción, ya sea por razones objetivas, como el colapso o derrumbe institucional que –en los hechos– hacen imposible administrar justicia, o por la realización de una mascarada de juicio, que implica una simulación incompatible con el verdadero, genuino y honesto ejercicio de jurisdicción.

Obviamente que al examinar la cuestión de la admisibilidad, la Corte deberá evaluar el funcionamiento de los sistemas judiciales nacionales, ya sea examinando elementos objetivos, como el colapso de un Estado, u otros de naturaleza subjetiva, como el funcionamiento genuino de un sistema de administración de justicia. En el fondo, debe evaluar si el Estado tiene o no la disposición de llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento. Sin embargo, este examen no puede considerarse como una ofensa a las facultades soberanas de los Estados de administrar justicia, ya que en estos casos lo que entra en juego no es el contenido de la sentencia, ni la evaluación o valoración de las pruebas que se

allegaron al juicio, sino si existió o no un ejercicio honesto y genuino de la jurisdicción<sup>6</sup>.

Este examen es, por lo demás, inevitable ya que o lo hace la Corte Penal misma o lo hacen los propios Estados. Si lo hacen los propios Estados, se corre el grave riesgo que se favorezca la impunidad de los autores de graves crímenes internacionales, particularmente cuando el sistema judicial del Estado es parte del engranaje institucional que favorece la comisión de dichas atrocidades.

Por lo tanto, solo queda como opción que el examen lo lleve a cabo la propia Corte, lo que –por otra parte– es consistente con el principio de que cada tribunal es quien determina su propia competencia.

Esta consagración del principio de complementariedad del ejercicio de la competencia de la Corte, en estos términos, implica una evolución respecto de la jurisdicción de anteriores tribunales penales internacionales, en beneficio del respeto de las facultades soberanas de los Estados. En efecto, en el caso del Tribunal de la ex Yugoslavia, la competencia de la Corte fue concebida de manera preferente a la de los tribunales internos, disponiendo que estos debieran remitir a la Corte Penal Internacional las actuaciones que estuvieren desarrollando.

La forma como se consagró el principio de complementariedad también hizo posible que los Estados pudiesen reclamar la preferencia del ejercicio de su jurisdicción respecto de la que pudiese ejercer la Corte sobre el caso. Lo anterior también opera en favor de una mayor estructuración de la justicia internacional a la existente, en virtud del principio de universalidad por parte de jueces nacionales, en que no existía base convencional específica para que el Estado que estaba desarrollando investigaciones respecto de delitos cometidos en su territorio, pudiese reclamar el ejercicio preferente de su jurisdicción.

---

6 A este respecto, ver Rodríguez Carrión, A. (2000). "Aspectos procesales más relevantes presentes en los Estatutos de los Tribunales Penales Internacionales: condiciones para el ejercicio de la jurisdicción, relación con las jurisdicciones nacionales", en "Creación de un Jurisdicción Penal Internacional". Escuela Diplomática N° 4. Edición a cargo de Concepción Escobar Hernández. Madrid, Pág. 172.

## COSA JUZGADA

Otro de los principios consagrados fue el de la cosa juzgada, ya sea:

- a) luego de la sentencia de la Corte o
- b) ante la Corte.

En el primer caso, se trata de una persona que ha sido objeto de una sentencia de la Corte, ya sea de absolución o de condena. Luego de esta sentencia, el principio consiste en que esta persona no será procesada nuevamente ni por la propia Corte ni por otro tribunal.

El segundo caso, se trata de una persona que ha sido procesada ante otro tribunal por crímenes de competencia de la Corte. En tal caso, la Corte no puede procesarlo a menos que el procedimiento en el otro tribunal no hubiese sido honesto y genuino, ya sea porque este obedeciere al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal por crímenes de competencia de la Corte o no hubiere sido instruido en forma independiente o imparcial, de conformidad con las garantías reconocidas por el derecho internacional, o lo hubiere sido de alguna manera que, en las circunstancias del caso, fuere incompatible con la intención de someter a la persona a la acción de la justicia (Art. 20 del Estatuto).

## IRRETROACTIVIDAD

A diferencia de lo acontecido con todos los tribunales penales internacionales anteriores, que eran Cortes *ex post facto*, esto es, instancias jurisdiccionales internacionales que se constituían con posterioridad a la comisión de los graves crímenes que estaban llamados a juzgar, en el Estatuto de Roma se estableció la más estricta irretroactividad, por lo que la Corte no podrá conocer de ningún hecho acaecido con anterioridad a la entrada en vigor del Estatuto. El artículo 11 señala que la Corte únicamente tendrá competencia respecto de delitos cometidos después de la entrada en vigor del presente Estatuto para el Estado que se ha hecho parte de él. A su vez, el artículo 24 del Estatuto, señala

explícitamente que nadie será penalmente responsable de conformidad al presente Estatuto, por una conducta anterior a su entrada en vigor.

Podemos señalar que la irretroactividad es absoluta, ya que incluso respecto de delitos continuados –como sería el caso de la desaparición forzada de personas– se estableció en una nota a pie de página en los elementos de crímenes, que constituye parte del derecho aplicable en virtud del artículo 21 del Estatuto, que dicho crimen será de competencia de la Corte únicamente si el ataque generalizado o sistemático contra una población civil –que es el elemento de contexto indispensable para este crimen– se produjo después de la entrada en vigor del Estatuto. Por lo tanto, la Corte Penal Internacional no será competente para abocarse al caso de una persona que haya sido objeto del crimen de desaparición forzada cometido en el contexto de un ataque masivo y sistemático a una población civil, producido con anterioridad a la entrada en vigor del Estatuto, aunque al momento de entrar en vigor el Estatuto, aún se ignore el destino o paradero de dicha persona.

#### IMPROCEDENCIA DEL CARGO OFICIAL

A este respecto, el Estatuto de la Corte confirmó la jurisprudencia de los anteriores tribunales penales internacionales desde Núremberg, en el sentido que el cargo oficial de una persona, sea Jefe de Estado o de Gobierno; miembro de un gobierno o parlamento; representante elegido o funcionario de gobierno; en ningún caso eximirá de responsabilidad penal ni constituirá, *per se*, motivo para reducir la pena. De igual modo, estableció que las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleva el cargo oficial de una persona, con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella (Art. 27).

De este modo, no cabe ante la Corte Penal Internacional –dada su naturaleza de tribunal internacional con competencia para conocer de los crímenes internacionales más graves– la alegación de inmunidad efectuada ante tribunales nacionales, como ha sido debatido en el pasado para caso de ex Jefes de Estado (Pinochet) o Jefes de Estado o Ministros de Relaciones Exteriores en ejercicio (Yerodia). La inmuni-



dad del Estado en derecho internacional tiene por objeto, en virtud del principio de la igualdad jurídica de los Estados, que un Estado y, por extensión, un representante de este, no sea sometido a la jurisdicción de los tribunales de otro Estado, partiendo de la base que “entre pares no hay imperio”. Sin embargo, este principio no es aplicable frente a la jurisdicción de un tribunal internacional, dado que este no es un tribunal de un Estado extranjero, sino que tiene naturaleza internacional.

Fiel a su posición de activo participante en la Conferencia de Roma, Chile acudió a la adopción del Estatuto el 17 de julio de 1998, votando a favor de su texto. A los pocos meses de su adopción, el 11 de septiembre del mismo año, procedió a firmarlo, en la ciudad de Roma, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, pasando a estar dentro de los 30 primeros países suscriptores del mismo.

### LA CORTE PENAL INTERNACIONAL ANTE EL CONGRESO NACIONAL (1999-2002)

El 6 de enero de 1999, el Gobierno del entonces Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle ingresó a la Cámara de Diputados<sup>7</sup> el Mensaje con el Proyecto de Acuerdo Aprobatorio del Estatuto de Roma. A partir de entonces, la discusión del proyecto se centró en la Comisión de Relaciones Exteriores de dicha Corporación.

Con el inicio del debate en la Comisión, se delinearon las posiciones de los principales sectores políticos allí representados. Los diputados de la Concertación que integraron dicha instancia se manifestaron abiertos partidarios de su aprobación, en coherencia con la política de Chile, favorable a la promoción de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional. Por su parte, los diputados de la oposición plantearon una serie de cuestionamientos que tuvieron, como centro, el respeto de la soberanía jurisdiccional de los tribunales chilenos y una posible inconstitucionalidad del Estatuto de Roma, por contradecir este –a juicio de los parlamentarios– una serie de disposiciones de la Constitución.

---

7 Mensaje N° 146-339 del 4 de enero de 1999. Boletín N° 2.293-10

Básicamente, las posiciones expresadas en la Cámara de Diputados eran, por una parte, que la ratificación del tratado era muy importante, en virtud del compromiso de Chile con los derechos humanos, con el derecho internacional y con la estructuración de una jurisdicción penal internacional en el concierto internacional. Lo anterior, tomando en cuenta, además, que el ejercicio de jurisdicción es subsidiario y, por lo tanto, no podía entenderse como una lesión a la soberanía nacional. Quienes se oponían a su aprobación básicamente señalaban que la Corte Penal Internacional podría ejercer una especie de jurisdicción paralela a lo que estaban resolviendo nuestros tribunales nacionales o que podrían enmendar las resoluciones de nuestros tribunales nacionales<sup>8</sup>.

Recordemos que este debate no fue meramente teórico, sino que se dio en medio del arresto, en Londres, del General (r) Augusto Pinochet, cuya extradición había sido solicitada por España. Si bien es cierto que dicha acción no emanaba de un tribunal internacional, sino de un tribunal de país extranjero, en la causa se discutió la aplicación de categorías de crímenes internacionales como el genocidio y la tortura, entre otros, y la inmunidad frente a esta clase de crímenes para ex Jefes de Estado. Asimismo, existió una gran discusión política al interior de nuestro país acerca de la competencia de los tribunales españoles para conocer de casos ocurridos en Chile y que habían conocido o conocían nuestros tribunales. Ello condujo a sectores políticos que se habían manifestado un tanto distantes respecto de la evolución de los derechos humanos en el ámbito global, a expresar un claro recelo con el desarrollo de una jurisdicción internacional de carácter universal, que estimaban lesionaría la soberanía nacional. Por extensión, este recelo abarcó la jurisdicción de la Corte Penal.

Finalmente, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional fue sometido a la votación de la Sala de la Cámara de Diputados, siendo aprobado por 67 votos a favor y 35 en contra, de 116 diputados en ejercicio.

Una vez aprobado por la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, el Tratado pasó a cumplir su segundo trámite en el Senado. Sin embargo, antes que comenzara su tramitación en la Comisión

---

8 Informes de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia y de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.

de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta, 35 diputados presentaron un requerimiento ante el Tribunal Constitucional, solicitando se declare la inconstitucionalidad del Tratado, lo que implicó que a partir de entonces se suspendiera su tramitación.

## LA CORTE PENAL INTERNACIONAL ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Formalizado el señalado requerimiento, con fecha 4 de marzo de 2002, se suspendió la tramitación del tratado en el Senado. Con fecha 25 de marzo del mismo año, el Presidente de la República formuló sus observaciones al antedicho requerimiento y, finalmente, con fecha 8 de abril de 2002, el Tribunal Constitucional, por mayoría de votos, emitió su fallo acogiendo el requerimiento deducido y declarando que para que el Congreso Nacional apruebe el Tratado y el Presidente de la República lo ratifique, se requiere de reforma constitucional previa<sup>9</sup>.

A este respecto, el fallo de mayoría señaló que “del análisis de diversas normas del Estatuto aparece más bien que la naturaleza jurídica de la jurisdicción que ejerce la Corte Penal Internacional es de carácter correctiva y sustitutiva o supletoria, en determinados casos, de las jurisdicciones nacionales” (considerando 24) y agregó “que de un estudio de lo sustantivo o esencial de las disposiciones del Estatuto... resulta evidente que la Corte puede corregir lo resuelto por los tribunales nacionales de los Estados partes, pudiendo, en consecuencia, decidir en contra de lo obrado por ellos y, en determinadas situaciones, de ausencia real o formal de dichos tribunales nacionales, sustituirlos” (Considerando 25). Luego agregó que quien resuelve sobre la admisibilidad de la jurisdicción de la Corte es el propio tribunal internacional (Considerando 26). En el considerando 31, concluyó señalando que “de todo lo expuesto se desprende que el Estatuto de la Corte Penal Internacional, al establecer una jurisdicción que puede ser correctiva y sustitutiva de las nacionales, más que complementar a estas, está prorrogando a una jurisdicción nueva, no contemplada en nuestro ordenamiento constitucional, la facultad de abrir procesos por delitos cometidos en Chile, lo que importa, por ende, una transferencia

---

9 STC Rol 346 del 8 de abril de 2002.

de soberanía que, por no estar autorizada en nuestra Carta Política, vulnera en esencia el artículo 5º, inciso primero de la Constitución”.

En sus consideraciones finales, el fallo del Tribunal Constitucional señaló que las innovaciones introducidas por el Estatuto de la Corte Penal Internacional en el ordenamiento jurídico mundial son de tal entidad, que son varios los países que, previo a su aprobación y ratificación, han debido reformar sus constituciones como único medio para superar dichas incompatibilidades que surgen entre dicho Estatuto y estas últimas. A modo de ejemplo, mencionó los casos de Francia, Portugal, Luxemburgo e Irlanda (Considerando 91).

Es interesante destacar que el fallo del Tribunal Constitucional, al compartir la necesidad de investigar y juzgar los más graves crímenes internacionales por una jurisdicción internacional, no considera en sí mismo al Estatuto de Roma como contrario a los principios fundamentales de la Constitución, sino que más bien exige que se incorpore a ella por la vía de una reforma constitucional. A este respecto, resulta especialmente interesante reproducir el considerando 92 que señala que “este criterio implica que una jurisdicción supranacional, como la Corte Penal Internacional, no puede integrarse al ordenamiento jurídico nacional, frente a los claros términos de nuestra Constitución y sin entrar al mérito del Tratado, lo que no significa que frente a los crímenes más atroces que presenció la humanidad en el siglo XX, se acepte la impunidad. Por el contrario, el mundo ve hoy la necesidad de enjuiciar y sancionar, en su caso, esos delitos, pero una jurisdicción de carácter supranacional debe insertarse dentro del sistema constitucional nacional, procediendo previamente a modificar el texto de la Constitución”. Es por ello que, a nuestro juicio, en la parte resolutive del fallo –sin perjuicio de acoger la petición de inconstitucionalidad planteada– el Tribunal Constitucional no señaló explícitamente al Estatuto de Roma como contrario a la Constitución, como se lo habían solicitado los requirentes, sino que declaró que el Tratado que contiene el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, para su aprobación por el Congreso Nacional y su posterior ratificación por parte del Presidente de la República, requiere de reforma constitucional previa.

Por su parte, el Ministro Marcos Libedinsky, en su voto de minoría, señaló que si bien es efectivo que varios países han optado por reformar

sus constituciones en forma previa a la aprobación y ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, no es menos cierto que aparentes obstáculos constitucionales pueden ser salvados acudiendo a enfoques interpretativos que, estableciendo límites armoniosos y justos, permitan concluir que existe plena compatibilidad entre el Estatuto de la mencionada Corte y las constituciones de países que se encuentran en trámite de ratificación del Tratado, como es el caso de Chile.

Luego de examinar detalladamente la consagración del principio de complementariedad en el Estatuto de Roma, el Ministro Libedinsky señaló que dicho principio configura una garantía de la primacía de nuestro sistema jurisdiccional, que solo posibilitará la actuación de la Corte Penal Internacional en aquellas situaciones en que este sistema no haya actuado o lo haya hecho de modo ficticio o simulado.

Y agregó que, en consecuencia, no afecta el principio básico de la soberanía del Estado chileno, en orden a que sus tribunales, de modo primario, conozcan las causas civiles y criminales que se promuevan dentro del territorio de la República, las juzguen y hagan ejecutar lo juzgado. En este mismo sentido, señaló que la Corte Penal Internacional intervendrá, solo de modo subsidiario, cuando los Estados no lo hagan, incumpliendo la obligación de castigar, a través de sus respectivos tribunales, los crímenes enumerados en el artículo 5 y tipificados en los artículos 6 a 8 del Estatuto.

Luego de examinar detenidamente el debate jurídico planteado ante el Tribunal Constitucional, como la decisión de la mayoría de sus integrantes y el voto disidente, es posible afirmar que las conclusiones orientadas a estimar al Estatuto de Roma en pugna con la Constitución, descansaron fundamentalmente en la incomprensión tanto del principio de complementariedad –que define las relaciones entre la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y las jurisdicciones nacionales– como de la verdadera naturaleza de los crímenes de competencia de la Corte. Efectivamente, si se parte de la base que la jurisdicción de la Corte Penal Internacional solo opera cuando la nacional no se ejercita, es imposible llegar a la conclusión que la Corte Penal sustituye o corrige el genuino ejercicio de la jurisdicción de los tribunales nacionales, ya

que no se puede sustituir, corregir o ejercer, en forma paralela algo que no existe en la realidad<sup>10</sup>.

## EL LARGO CAMINO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA APROBACIÓN DEL ESTATUTO DE ROMA EN EL CONGRESO NACIONAL (2002-2009)

Una vez emitido el fallo del Tribunal Constitucional, con fecha 16 de abril de 2002, el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos ingresó al Senado de la República un proyecto de reforma constitucional habilitante, que autorizaba al Estado de Chile para aprobar el Estatuto de Roma. El proyecto inspirado en las reformas constitucionales de Francia y Luxemburgo disponía lo siguiente:

“El Estado de Chile podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, de acuerdo a las condiciones previstas por el tratado aprobado en la ciudad de Roma, el 17 de julio de 1998, por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional.

Las disposiciones de esta Constitución no serán obstáculo para la aprobación y ejecución del Tratado a que se refiere el inciso anterior”.

En la exposición de motivos, se señalaba que se trataba de una cláusula de apertura, en que el poder constituyente autoriza la ratificación y aprobación del Estatuto de la Corte Penal Internacional<sup>11</sup>.

Una vez ingresada la reforma constitucional, se buscó insistentemente el consenso político necesario que viabilizara su aprobación. Sin embargo, a pesar del permanente esfuerzo desplegado por los representantes del Gobierno en el Congreso, durante 3 años y medio, no fue posible conseguir los votos necesarios que permitieran su aprobación. Recordemos que dada su naturaleza de reforma constitucional, dicha

10 Reflexión surgida del diálogo sobre esta materia entre el autor del presente trabajo y el Profesor de Derecho Internacional Público, Álvaro Arévalo Cunich. El análisis del fallo también está contenido en Troncoso Repetto, C. (2012). Tribunal Constitucional y tratados internacionales. Análisis de su jurisprudencia relevante”, en Llanos Mardones, H. y Picand Albónico, E. (Eds.), “Estudios de Derecho Internacional. Libro en Homenaje al Profesor Hugo Llanos Mansilla, Tomo II. Abeledo Perrot, Thomson Reuters. 1ª edición. Páginas 733 a 760.

11 Mensaje N° 53-346 del 9 de abril de 2002, ingresado al Congreso el 16 del mismo mes y año.

aprobación requería al menos de 2/3 de los senadores y diputados en ejercicio.

Solo en el contexto de la elección presidencial de 2005 se pudo lograr un Acuerdo en la Comisión de Constitución del Senado en torno a un texto. Sin embargo, una vez transcurrida la elección presidencial y asumido, en marzo de 2006, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, efectuadas las consultas informales pertinentes entre los senadores, se constató que ya no existía la mayoría necesaria en la Sala del Senado que viabilizara su aprobación.

Tres elementos incidieron ahora en una nueva postergación en la discusión de la reforma constitucional. El primero fue el de las medidas contenidas en la llamada Ley ASPA de los Estados Unidos, que autorizaba al Ejecutivo estadounidense a adoptar determinadas medidas restrictivas en el campo de la cooperación militar, en relación con los países que no estuviesen dispuestos a suscribir un acuerdo bilateral de no entrega de nacionales estadounidenses a la Corte Penal Internacional, excepción sea hecha de los países que integran la OTAN o los aliados estratégicos extra OTAN. Ello podría significar un encarecimiento en la adquisición de determinado material, en el ámbito de la defensa proveniente de los Estados Unidos de América<sup>12</sup>.

El Gobierno de Chile había señalado que no estaba dispuesto a suscribir estos acuerdos bilaterales ya que consideraba que debilitaban la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, la que nuestro país favorecía en la esfera internacional y tampoco integraba la OTAN ni estaba dispuesto a ingresar como aliado estratégico extra OTAN por lo que eventualmente podría ser objeto de estas medidas restrictivas. En este contexto surgieron voces alertando la dificultad que podría representar para Chile en la adquisición de material de la defensa el integrarse a la Corte Penal Internacional<sup>13</sup>.

El segundo fue el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Almonacid. La inquietud se despertó en este

---

12 Temas abordados en la entrevista realizada por Diego Pardo a Hernán Larraín, sobre la ratificación de la Corte Penal en Chile, en Anuario de Derechos Humanos 2010. Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Pág. 204. Balance Anual al Poder Legislativo (2007). Corporación Humanas. Págs.97 y 98.

13 Balance Anual al Poder Legislativo (2007). Corporación Humanas, pág. 101. Balance Anual al Poder Legislativo (2008). Corporación Humanas, pág. 143.

caso por la interpretación que hizo la Corte de la irretroactividad de la Convención con relación a Chile. Como bien se sabe, nuestro país ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos, aceptando la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para conocer de hechos, cuyo principio de ejecución haya tenido lugar con posterioridad al depósito del instrumento de ratificación (21 de agosto de 1990) o, en todo caso, a hechos cuyo principio de ejecución haya tenido lugar con posterioridad al 11 de marzo de 1990<sup>14</sup>.

En el procedimiento llevado a cabo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Chile alegó la incompetencia del tribunal, fundado en el hecho que había dado origen al caso: la ejecución del profesor Almonacid Arellano había ocurrido el día 17 de septiembre de 1973. La Corte Interamericana, sin embargo, rechazó esta alegación, señalando que si bien es cierto la ejecución del profesor Almonacid ocurrió en dicha fecha, la aplicación del Decreto Ley de Amnistía al caso que derivó que este quedara en la impunidad, se verificó con ocasión de los fallos pronunciados con posterioridad al reconocimiento de competencia de la Corte por parte de Chile<sup>15</sup>.

Si bien este criterio no era posible trasladarlo a la competencia de la Corte Penal Internacional, ya que la denegación de justicia no es un crimen de competencia de dicha Corte, sino solo un supuesto para que esta ejerza su jurisdicción respecto de crímenes que tienen que haber ocurrido obligatoriamente con posterioridad a su entrada en vigor. En este sentido, la interpretación de la Corte Interamericana, que suponía un criterio más flexible para avocarse a causas del pasado, generó inquietudes en ciertos sectores que habían enfatizado en la necesidad de contar con la seguridad absoluta que la jurisdicción de la Corte Penal Internacional no abarcaría causas acaecidas en el pasado, especialmente las violaciones graves de los derechos humanos ocurridas durante la dictadura militar.

Por último, se planteó la necesidad de tipificar, previamente, en el derecho interno chileno, los delitos de competencia de la Corte Penal

---

14 Balance Anual al Poder legislativo (2007). Corporación Humanas, pág. 102. Balance Anual al Poder Legislativo (2008). Corporación Humanas, pág. 144.

15 Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 26 de septiembre de 2006. Párrafo 49 de la sentencia.



Internacional. Obviamente que la ratificación del Estatuto de Roma traía aparejada la necesidad de su implementación en el orden jurídico chileno<sup>16</sup>. Tradicionalmente, en Chile este proceso se efectuaba con posterioridad a la aprobación y ratificación de los tratados. La exigencia que en este caso se efectuara esta implementación en el campo del derecho penal en forma previa, no derivaba, entonces, de una necesidad jurídica, sino más bien de tipo política. Se argumentó que para que los tribunales chilenos pudieran ejercer jurisdicción sobre estos crímenes, se requería que estuviesen expresamente descritos en la ley penal interna. Con ello, la Corte ejercería efectivamente solo jurisdicción en forma complementaria o subsidiaria, y en ningún caso podría conocer de un caso acaecido en Chile a pretexto de que nuestro país no incriminaba la misma conducta.

El Gobierno, a través de los equipos técnicos del Ministerio de Justicia, de la Secretaría General de la Presidencia y del Ministerio de Relaciones Exteriores, y contando con la valiosa asesoría del destacado penalista y ex ministro de la Corte Suprema, Enrique Cury Urzúa, preparó un texto de ley penal que incriminaba el Genocidio, los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, teniendo como referencia inicial un anteproyecto presentado al Ministerio de Justicia por el Departamento de Ciencias Penales de la Universidad de Chile y la moción presentada por los senadores Jaime Naranjo y José Antonio Viera-Gallo. Este texto se presentó a través de una indicación sustitutiva a la moción de los entonces señalados senadores<sup>17</sup>.

Al comenzar a debatirse este texto en la Comisión de Constitución del Senado, se sugirió se realizara previamente un trabajo de naturaleza técnica con los expertos designados por los parlamentarios de Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente. Se conformó, entonces, una mesa de trabajo presidida por don Enrique Cury, con la participación de los equipos técnicos de Gobierno y oposición, que revisaron detalladamente el texto, introduciéndole ciertos ajustes que lo perfeccionaron. El tema más delicado de abordar era cómo asegurar

---

16 Entrevista a Hernán Larraín. Op. Cit. Pág. 204.

17 Indicación al proyecto de ley que penaliza las conductas constitutivas de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y de guerra. Boletín 3493-07. Boletín de Indicaciones del 3 de septiembre de 2008.

que este texto fuese neutro y no alterase por sí mismo la situación existente antes de su entrada en vigencia, con relación al marco normativo aplicable a las causas por violación a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar. Ello, finalmente, se consiguió con la redacción del artículo 44 del proyecto de ley que señaló lo siguiente:

“Los hechos de que trata esta ley, cometidos con anterioridad a su promulgación, continuarán rigiéndose por la normativa vigente a ese momento. En consecuencia, las disposiciones de la presente ley solo serán aplicables a hechos cuyo principio de ejecución sea posterior a su entrada en vigencia”.

El proyecto de ley se orientó bajo el criterio de entender que el Estatuto de Roma imponía un mandato de incriminación más no de tipificación. Lo anterior, implicaba dejar de lado la opción de dictar una “ley espejo” del Estatuto, que se limitara a transcribir las disposiciones del Tratado con puntos y comas, y se le asignara una pena específica. Por el contrario, primó el criterio de que era necesario efectuar una descripción detallada de las conductas incriminadas por el Estatuto, recurriendo para ello a los tipos bases contemplados en nuestro Código Penal y acordar las penas en debida armonía con la escala punitiva que también consagra dicho Código<sup>18</sup>.

Una vez concordado el texto, este fue presentado como una moción que suscribieron los senadores José Antonio Gómez, Alberto Espina, Mariano Ruiz-Esquide y Pedro Muñoz<sup>19</sup>.

La iniciativa fue aprobada en los mismos términos por el Senado y luego por la Cámara de Diputados, siendo sometida a control preventivo del Tribunal Constitucional solo en virtud de una disposición referida a la designación de un Fiscal Especial, tratándose de investigaciones por delitos de lesa humanidad y genocidio, por importar una modificación a la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público. El Tribunal Constitucional emitió su sentencia, siendo posteriormente

---

18 Troncoso Repetto, C. (2010). “La implementación de la obligación de reprimir los crímenes de guerra. La ratificación e implementación del Estatuto de Roma. La experiencia de Chile”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional de Comisiones Nacionales de Derecho Internacional Humanitario de América Latina y el Caribe (Ciudad de México), publicada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

19 Moción de fecha 11 de marzo de 2009. Boletín 6406-07.

promulgada mediante la Ley N° 20.357 y luego publicada en el Diario Oficial con fecha 18 de julio de 2009.

Avanzado en el Congreso el trámite de la Ley Penal de Incriminación, el Gobierno retomó la discusión de la reforma constitucional en el Senado. Para ello se tomó como base el texto aprobado el año 2005, pero se aligeró, ya que muchas de las aprensiones habían sido ya resueltas en el transcurso de los años y era necesario aprobar un texto que no despertara crítica alguna de una eventual contradicción con las disposiciones establecidas en el Estatuto de Roma. Nuevamente, los equipos técnicos de gobierno y de oposición concordaron un texto más acotado de cuatro incisos, los cuales contemplan la habilitación para ratificar el Estatuto; la facultad preferente de Chile para el ejercicio de su jurisdicción penal, considerando el carácter subsidiario o complementario de la jurisdicción de la Corte; normas sobre cooperación y asistencia judicial entre nuestro país y la Corte, y la irretroactividad del Estatuto.

El consenso definitivo de la reforma constitucional se logró en torno al siguiente texto:

“Artículo único. - Introdúcese la siguiente disposición transitoria VIGÉSIMOCUARTA, nueva, en la Constitución Política de la República:

VIGÉSIMOCUARTA. El Estado de Chile podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el tratado aprobado en la ciudad de Roma, el 17 de julio de 1998, por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de dicha Corte.

Al efectuar ese reconocimiento, Chile reafirma su facultad preferente para ejercer su jurisdicción penal en relación con la jurisdicción de la Corte. Esta última será subsidiaria de la primera, en los términos previstos en el Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional.

La cooperación y asistencia entre las autoridades nacionales competentes y la Corte Penal Internacional, así como los procedimientos judiciales y administrativos a que hubiere lugar, se sujetarán a lo que disponga la ley chilena.

La jurisdicción de la Corte Penal Internacional, en los términos previstos en su Estatuto, solo se podrá ejercer respecto de los crímenes de su

competencia, cuyo principio de ejecución sea posterior a la entrada en vigor en Chile del Estatuto de Roma”<sup>20</sup>.

Esta reforma constitucional fue aprobada en el Senado por 34 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención, y en la Cámara de Diputados por 89 votos a favor, 6 en contra y 1 abstención, siendo finalmente promulgada mediante la Ley N° 20.352 y publicada en el Diario Oficial con fecha 30 de mayo de 2009.

### LA ANSIADA RATIFICACIÓN. CHILE, PAÍS PARTE DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Publicada la reforma constitucional, se abría el camino para continuar con la aprobación del Estatuto de Roma en el Congreso. Como la aprobación del Tratado se encontraba suspendida a partir del requerimiento presentado al Tribunal Constitucional el año 2002, una vez publicada la reforma constitucional en el Diario Oficial, a fines de mayo de 2009, se le colocó urgencia al Tratado que se encontraba, en segundo trámite constitucional, para informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado. Surgió, entonces, la discusión sobre si la aprobación de la Cámara de Diputados en primer trámite constitucional –que se había producido antes de la sentencia del Tribunal Constitucional y de la Reforma Constitucional– era válida y podría aprovecharse para reanudar la tramitación del Estatuto de Roma en segundo trámite constitucional, en el Senado. Finalmente y, a pesar que había buenos argumentos para sostener que se podía aprovechar lo avanzado en la Cámara de Diputados, se prefirió la opción de ingresar un nuevo Mensaje al Senado de la República<sup>21</sup> y tramitar nuevamente, y desde el inicio, la aprobación del Tratado, para no dejar espacio alguno para una eventual impugnación. En estas circunstancias, el Tratado fue aprobado por la unanimidad de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado y por una holgada mayoría en la Sala de la Cámara

20 Nuevo primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, del 18 de mayo de 2009.

21 Mensaje N° 521-357 del 8 de junio de 2009, ingresado al Congreso el día 9 del mismo mes y año. Boletín 6560-10.

Alta<sup>22</sup>. Luego fue aprobado con una gran mayoría en la Comisión de Relaciones Exteriores<sup>23</sup> y en la Sala de la Cámara de Diputados<sup>24</sup>. Sin embargo, un grupo de diputados insistió en votar en contra del Estatuto de Roma, a pesar de no existir ahora objeción alguna de constitucionalidad que se le pudiese formular. Sus argumentos se centraron en un presunto atentado al principio de igualdad jurídica de los Estados que entrañaría la aprobación del Tratado<sup>25</sup>.

Aprobado el Tratado en ambas Cámaras y dado que había sido calificado con quórum orgánico constitucional y se había solicitado informe a la Corte Suprema, en conformidad al Artículo 77 de la Constitución, se sometió a control preventivo del Tribunal Constitucional, el que por unanimidad y teniendo a la vista la reforma constitucional contenida en la Ley 20.352, emitió su sentencia en el sentido de considerarlo constitucional el 24 de junio de 2009<sup>26</sup>.

Una vez emitida la sentencia y recibido el oficio del Senado, dando cuenta de la aprobación por parte del Congreso del Estatuto de Roma, la Presidenta Michelle Bachelet y el Ministro de Relaciones Exteriores, Mariano Fernández, suscribieron el ansiado Instrumento de Ratificación, mediante el cual Chile expresó su consentimiento en obligarse por el Tratado. Este fue depositado en la Secretaría General de las Naciones Unidas, el 29 de junio de 2009, por parte de una delegación presidida por el Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo, convirtiéndose Chile, de esta manera, en el Estado Parte N° 109 de la Corte Penal Internacional.

El Estatuto de Roma fue luego promulgado por Decreto Supremo 104 en una ceremonia especial efectuada en el Palacio de la Moneda, encabezada por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, y publicado en el Diario Oficial con fecha 1° de agosto de 2009.

En conformidad con su Artículo 126 (2), el Estatuto de Roma entró en vigencia para Chile el 1° de septiembre de 2009.

---

22 28 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención (9 de junio de 2009).

23 7 votos a favor y 2 en contra (16 de junio de 2009).

24 79 votos a favor, 9 en contra y 1 abstención (17 de junio de 2009).

25 Boletín de Sesiones. Cámara de Diputados. Sesión del 17 de junio de 2009.

26 STC Rol 1415-09.

El proceso de persuasión para la aprobación por parte del Congreso Nacional de una reforma constitucional con el quórum más alto que nuestra Carta Fundamental contempla, y luego del Estatuto de Roma con el más alto quórum requerido para la aprobación de un tratado, exigió mucha paciencia, capacidad de escuchar y comprender las distintas posiciones, mucha flexibilidad y, sobre todo, de mucha perseverancia. En este esfuerzo hubo una contribución muy fundamental de diversos actores del mundo gubernamental y parlamentario; del ámbito académico; de las organizaciones no gubernamentales, como la Corporación Humanas, Amnistía Internacional y Parlamentarios por la Acción Global (PGA), entre otros; de iniciativas emprendidas por gobiernos extranjeros, como del Reino de los Países Bajos, y Organizaciones Internacionales, como la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Parlamento Latinoamericano, por nombrar solo algunos. Clave fue también el desarrollo de diversos seminarios que se llevaron a cabo en Chile para tratar la temática de la Corte Penal Internacional y, sobre todo, las visitas de parlamentarios a La Haya, organizadas con los auspicios de PGA, en una oportunidad, y de las Comunidades Europeas, en otra. También contribuyó en este proceso la visita que hiciera a Chile, el año 2008, el Presidente de la Corte Penal Internacional, Philippe Kirsch, y el fiscal Luis Moreno Ocampo. En el marco de estas visitas, diversos parlamentarios que habían expresado distintas inquietudes y aprensiones respecto del funcionamiento de la Corte Penal, pudieron hallar debidas respuestas a ellas y conocer la experiencia práctica del ejercicio de la jurisdicción de la Corte en todos estos años de su funcionamiento.

## CONCLUSIONES Y DESAFÍOS FUTUROS

Con la ratificación de la Corte Penal Internacional, Chile expresó una vez más su coherencia en la defensa del respeto universal y sin fronteras de los derechos fundamentales de la persona humana.

Era, de verdad, una empresa muy difícil de explicar en la esfera internacional, por qué Chile –siendo uno de los países que impulsó con mayor entusiasmo la creación de una jurisdicción penal internacional

para juzgar los más graves crímenes de trascendencia internacional y habiendo sido uno de los primeros suscriptores del Estatuto de Roma, no conseguía ratificarlo. Como sabemos, en derecho internacional los sujetos son los Estados y, en esta materia, el compromiso que puedan expresar en la esfera internacional los gobiernos, no basta si no puede traducirse en una decisión del Estado en su conjunto.

Con la ratificación del Estatuto de Roma, Chile pasó a formar parte de la Asamblea de los Estados Partes, que es el órgano que adopta decisiones centrales respecto del funcionamiento de la Corte Penal Internacional, por lo que se integró en plenitud al funcionamiento de esta organización internacional.

Cabe señalar, a título ejemplar, que tanto la elección del Fiscal de la Corte como la de sus magistrados es competencia de la Asamblea de los Estados Partes. A partir de entonces, Chile participó plenamente en la Conferencia de Kampala, realizada el año 2010, en la que se aprobaron las Enmiendas de Kampala al Estatuto de Roma, mediante las cuales se logró tipificar en el Estatuto el crimen de Agresión y establecer las condiciones en virtud de las cuales los Estados ejercerían competencia sobre dicho crimen. A su vez, Chile ha tenido una participación muy relevante en la Asamblea de Estados Partes, siendo elegido para formar parte del *Bureau* de la Asamblea en dos oportunidades.

### *Reflexiones finales*

La evolución de los derechos humanos ha estado históricamente ligada al control o límite del poder, al interior de las comunidades y los Estados, en un primer momento, y a nivel internacional con posterioridad. En este sentido, la humanidad ha ido evolucionando desde la época en que se consideraba a los derechos fundamentales como un asunto reservado a la jurisdicción doméstica del Estado, a aquella como hoy, que se considera como asunto de legítima preocupación universal. Ha sido precisamente la ausencia de efectivos controles o límites en la esfera internacional al poder omnímodo que han ejercitado ciertos regímenes políticos, en diversas regiones del globo, como parte de su plan de dominación, lo que ha posibilitado que se cometan las más

horribles matanzas, exterminios y crueldades indecibles, ejecutadas a gran escala sobre poblaciones indefensas en diversos lugares del orbe. Lo anterior ha conmocionado la conciencia de la humanidad a través de los años. Esperamos que el efectivo ejercicio de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional permita disuadir la comisión de nuevos crímenes de esta especie, o una vez cometidos, permita juzgar a sus perpetradores y proteger y reparar a sus víctimas.





## CUARTA PARTE

# APERTURA AL MUNDO: CONTRIBUCIÓN AL DEBATE ECONÓMICO INTERNACIONAL



# EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

*Mario Matus\**

*Alejandro Jara\*\**

## 1.- ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO

### 1.1.- *Introducción*

Al promediar la década del 40, en el siglo pasado, Estados Unidos, con el apoyo del Reino Unido, promovió la cooperación internacional en la post guerra, a fin de liberalizar el comercio internacional y procurar la estabilidad en el empleo. Con ese fin, en noviembre de 1946, en la primera sesión del Consejo Económico y Social de la nueva Organización de las Naciones Unidas, se convocó a una Conferencia Internacional de Comercio y Empleo, la que se llevó a efecto en Cuba, en 1947. Su acta final, denominada Carta de La Habana, firmada en marzo de 1948, creaba una Organización Internacional para promover un crecimiento económico equilibrado de la economía mundial, mediante la liberalización del comercio y la consagración del principio de no discriminación.

Sin embargo y a diferencia de lo que sucedió con los otros brazos de la arquitectura política y económica internacional (Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), este gran proyecto no pudo materializarse. Ello, porque el comercio internacional es de competencia del Congreso de los Estados Unidos y, por tanto, requería la aprobación parlamentaria. Además, por tratarse de un tratado internacional, la

---

\* Director General Adjunto la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

\*\* Ex Presidente del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, y ex Presidente del Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria, que se ocupa de las negociaciones encomendadas por los Ministros en Doha.

Constitución de ese país exige el consentimiento de dos tercios del Senado, mayoría que no existía.

Ante esa realidad, el Ejecutivo estadounidense prosiguió las negociaciones para establecer, provisionalmente, un acuerdo cuyo alcance se limitaría a aquellos aspectos en los cuales no requeriría autorización del Congreso. Ese fue el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT<sup>1</sup>), cuyos integrantes se denominaron “Partes Contratantes”, por ser un mero acuerdo o contrato en lugar de una organización internacional que cuenta con “miembros”.

De los 56 países que firmaron la Carta de La Habana, solo 23 concurrieron a la creación del GATT. Si bien Chile es uno de los tres latinoamericanos fundadores, junto a Brasil y Cuba, solamente lo ratificó el 16 de febrero de 1949<sup>2</sup>, en circunstancias de que la fecha límite para ello había sido fijada para el 30 de junio de 1948, es decir, ocho meses antes. Consecuentemente, nuestro país fue el último en aceptar formalmente el Acuerdo, hecho que permitió dar paso a la aplicación del GATT. Otra peculiaridad fue que, al momento de suscribir el Acuerdo, Chile obtuvo una excepción expresa al trato de la nación más favorecida, a fin de conservar las preferencias aduaneras negociadas con Argentina, Bolivia y Perú, cuya dimensión no hacía posible invocar las excepciones previstas en materia de integración económica en el Artículo XXIV del GATT<sup>3</sup>. Además, dichos países no eran miembros del Acuerdo<sup>4</sup>.

Cabe recordar que la delegación chilena en la Conferencia de La Habana estuvo presidida por los embajadores Walter Müller Hess y Fernando García Oldini.

---

1 Conocido por el acrónimo en inglés de General Agreement on Tariffs and Trade.

2 Comunicado de prensa del 10 de febrero de 1949, que anuncia que Chile ratificaría el GATT el 16 de ese mes. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/PRESSRELEASE/ANNCEY772.PDF>.

3 Es una excepción a la cláusula de la nación más favorecida. Autoriza la celebración de acuerdos de integración económica sin que las ventajas o privilegios concedidos entre las partes se extiendan a los demás miembros del GATT. Sus condiciones son: (a) que se liberalice lo esencial del comercio recíproco; (b) si no se concreta de inmediato una unión aduanera o una zona de libre comercio, debe contar con un plan y programa para tal finalidad, y (c) que ello se lleve a cabo dentro de un plazo razonable, normalmente no superior a los 10 años.

4 Ver [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_03\\_e.htm#annexe](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_03_e.htm#annexe)

## 1.2.- Foro de liberalización

El propósito principal del GATT, entonces, fue la liberalización comercial de las mercancías. A este efecto, se establecieron varios instrumentos complementarios, a saber: (a) simplificar las complejas barreras comerciales existentes por un sistema más sencillo, transparente, fácil de aplicar y útil al momento de comparar. Ese fue el arancel aduanero; (b) se creó un mecanismo para reducir tales derechos, el que se utiliza hasta el día de hoy, y que consiste en que los países ofrecen reducciones de los aranceles aduaneros propios, a cambio de rebajas equivalentes de otros miembros; (c) los países participantes se obligaron a no subir las tasas aduaneras por encima de los niveles negociados bilateralmente, denominándolo “arancel consolidado”, y (d) como una forma de propagar el proceso de liberalización, introdujo el “principio de la no discriminación” que adquirió dos formas: “trato nacional” y “nación más favorecida”. El primero se traduce en que cada miembro concede a los productos importados el mismo trato que otorga a los productos nacionales similares. El segundo, implica que cualquier beneficio comercial otorgado por un miembro al producto originario de otra parte contratante, se extiende inmediata e incondicionalmente a todos los productos similares de los demás miembros.

No obstante el principio de no discriminación, por las realidades geopolíticas de la época, las potencias del momento requerían mantener ciertas discriminaciones, lo que llevó a que en el GATT se acordara la llamada “cláusula del abuelo”<sup>5</sup>. En virtud de esta, los miembros podían continuar aplicando legislaciones preexistentes que contuvieran medidas obligatorias contrarias a las obligaciones pactadas en el Acuerdo General.

Pese a dichas excepciones, el proceso liberalizador se entronizó en los miembros del Acuerdo, los que cada cierto tiempo y con el objeto de promover la apertura comercial lanzan “Rondas de Negociación”

---

5 “Grandfather clause” en inglés. Es una disposición del derecho estadounidense del siglo XIX que permitía a los votantes blancos seguir sufragando aunque no cumplieran las nuevas reglas de votación -más estrictas- que afectaban a los negros libertos. Hoy se entiende como que la antigua norma sigue vigente para ciertas situaciones existentes, mientras que una nueva regla se aplica a todos los casos futuros.

que toman el nombre del lugar donde se inician o de la persona que le da el impulso primigenio.

Hubo ocho negociaciones de este tipo bajo el GATT y una, inconclusa, bajo la Organización Mundial del Comercio, a la que nos referiremos más adelante, a saber<sup>6</sup>:

Año	Nombre	Temas abarcados	Países
1947	Ginebra (Suiza)	Aranceles	23
1949	Annecy (Francia)	Aranceles	13
1951	Torquay (Inglaterra)	Aranceles	38
1956	Ginebra (Suiza)	Aranceles	26
1960 - 1961	Dillon <sup>7</sup>	Aranceles	26
1964 - 1967	Kennedy <sup>8</sup>	Aranceles y medidas antidumping	62
1973 - 1979	Tokio (Japón)	Aranceles, medidas no arancelarias; acuerdos sobre barreras técnicas al comercio; contratación pública; subsidios y derechos compensatorios; valoraciones aduaneras; procedimientos de licencias de importación, y aplicación de medidas antidumping.	102
1986 - 1994	Uruguay	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC, etc.	123
2001	Doha (Qatar)	Agricultura, bienes industriales, servicios, normas de OMC, propiedad intelectual, comercio y desarrollo, comercio y medioambiente, facilitación del comercio y solución de diferencias.	164

6 Extractado de [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact4\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm).

7 C. Douglas Dillon, Subsecretario de Estado del Pdte. Eisenhower y Secretario del Tesoro del Pdte. Kennedy.

8 En reconocimiento del apoyo del Pdte. Kennedy en la reformulación de la agenda comercial de EE.UU., la que resultó en la llamada "Trade Expansion Act", de 1962, que dio al mandatario el más amplio mandato negociado hasta esa fecha.

### 1.3.- *Participación de Chile en el GATT 1947*

La realidad económica de la post guerra y la Guerra Fría, llevó a muchos países en desarrollo a intentar cierta neutralidad y disminución de la dependencia económica que aquel conflicto llevaba consigo, así como también a promover la industrialización. Chile, como varios otros, particularmente de la región latinoamericana, aplicó políticas de sustitución de importaciones, que llevó a recurrentes crisis de balanza de pagos; alta protección arancelaria y no arancelaria a la producción nacional; agudos índices de inflación, y un comercio exterior mediocre, producto de tasas de cambio deprimidas.

Consecuentemente, la participación de los países en desarrollo en el GATT no estuvo dictada por el interés de abrir otros mercados, toda vez que muchos de ellos, monoexportadores de materias primas, ya tenían canales de comercialización abiertos hacia los mercados industrializados. Ese fue el caso de Chile, pues exportaba, sin mayores dificultades, cobre, salitre y otros minerales. Por lo mismo, en las sucesivas rondas de negociaciones arancelarias, la preocupación central de los países en desarrollo fue la de otorgar lo menos posible en términos de concesiones arancelarias y así mantener resguardado el modelo de “Desarrollo hacia Adentro”.

No obstante, el sistema en su conjunto era valorado por varias razones. Primero, disciplinaba el quehacer comercial de los grandes poderes del momento; segundo, permitía a cualquier país invocar disposiciones que autorizaban aplicar restricciones –generalmente de tipo cuantitativo– para enfrentar problemas de balanza de pagos, y tercero, el GATT contaba con un incipiente sistema de solución de diferencias, que servía para resolver los conflictos comerciales más agudos entre los miembros.

De hecho, en 1950 Chile participó en uno de los casos pioneros<sup>9</sup> de controversias de la época. El país reclamó con éxito contra una medida aplicada por Australia, en virtud de la cual dicho país puso término a un subsidio otorgado a los fertilizantes durante la guerra, pero mantuvo el subsidio para un fertilizante producido en Australia (sulfato

---

9 Fue la tercera disputa resuelta y adoptada en la historia del GATT. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/gt47ds\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gt47ds_e.htm)



de amonio). El Grupo de Trabajo que examinó la medida, concluyó que aunque no se contravenía ninguna obligación bajo el GATT, se había alterado la relación competitiva en detrimento del nitrato de sodio chileno, menoscabando el valor de concesiones otorgadas por Australia a Chile en ese producto.

#### *1.4.- Los países en desarrollo y el GATT*

En la década del sesenta y ante los complejos problemas que generaba la política de sustitución de importaciones, algunos países en desarrollo comenzaron a orientar su política comercial hacia el exterior y vieron al GATT como una de las herramientas para apoyar tal apertura. Sin embargo, para implementar eficazmente dichas estrategias y compensar los supuestos prejuicios inherentes en contra de los países con menor desarrollo relativo, se estimó necesario realizar ciertos ajustes a los principios y a la normativa del GATT de aquella época. Esto se tradujo en la negociación de la “Parte IV”, en 1965, y más tarde, la “Cláusula de Habilitación”<sup>10</sup>, en 1979. Chile fue un activo participante en la gestación de ambos procesos con propuestas específicas.

La “Parte IV” implicó la adición de tres artículos que incorporaron la noción de desarrollo al GATT y otorgaron a los países en desarrollo la flexibilidad de no aplicar estricta reciprocidad en los compromisos de liberalización de los países desarrollados. La “Cláusula de Habilitación”, por su parte, reforzó lo anterior y permitió la no aplicación del trato de nación más favorecida cuando los países industrializados otorgaban preferencias en beneficio de algunos productos originarios de países en desarrollo. Además, autorizó que las concesiones de los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo no se extendieran a los demás miembros del GATT, pese a no cumplir con las exigencias del Artículo XXIV sobre Integración Económica.

Con el correr del tiempo y a pesar de todas las excepciones y flexibilidades antes mencionadas, por la aplicación de la nación más favorecida, los aranceles fueron descendiendo paulatina y constantemente. Sin embargo, las necesidades de las políticas públicas imperantes y las

---

10 Decisión sobre el “Trato Diferenciado y Más Favorable, Reciprocidad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo”. [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/enabling1979\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/enabling1979_s.htm)

estrategias comerciales defensivas exigidas por los grupos de interés, dieron lugar a una pléyade de barreras no arancelarias que erosionaban las concesiones otorgadas. Ello hizo necesario iniciar nuevas negociaciones para limitar el uso de dichas medidas cuando tuvieran fines proteccionistas. Esa fue la Ronda Tokio, que concluyó en 1979 y donde, como veremos más adelante, Chile tuvo una participación especial. Esta Ronda generó seis acuerdos (mencionados en la tabla de la sección 2 precedente), que regularon y disciplinaron los excesos que dieron inicio al proceso negociador.

Pero la rueda de la historia del proteccionismo comercial no se detuvo. En la década del '80 hubo una proliferación de restricciones comerciales adicionales. Por ejemplo, se celebraban acuerdos bilaterales discriminatorios como autolimitación de las exportaciones, principalmente en agricultura, el sector automotriz, en el comercio del acero y en el de los textiles y vestimenta. Surge, además, la necesidad de incluir en la agenda comercial temas nuevos, como el comercio de servicio, los estándares laborales internacionales, la propiedad intelectual, los productos de alta tecnología, las inversiones extranjeras, entre otros. Ello, junto a la necesidad de restablecer un consenso acerca de las reglas aplicables al comercio internacional de productos agrícolas, hizo necesario un gran esfuerzo negociador por mejorar y profundizar el sistema multilateral de comercio.

Fue así que en 1986 se lanzó la Ronda Uruguay, que duró nueve años y que concluyó con la mejora de los acuerdos existentes y la creación de nuevas disciplinas como el Acuerdo Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS); el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), que estableció un piso universal para la protección de esos derechos; se fortaleció el procedimiento para resolver disputas, estableciendo un nuevo régimen conocido como el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD). Además, se creó una institucionalidad que enlazó con una única Secretaría y un solo sistema de solución de controversias, lo que se conoce como los tres pilares del comercio internacional: GATT, GATS y ADPIC. Esa fue la Organización Mundial del Comercio.

### 1.5.- *Apertura comercial de Chile en el GATT*

Como consecuencia del Golpe Militar, se produce un profundo cambio en el sistema económico chileno. La economía social de mercado que pasa a imperar, conlleva una apertura del comercio exterior. Hacia septiembre de 1973, el promedio arancelario era aproximadamente 100%. La “aproximación” se debe a la existencia de numerosas cuotas y prohibiciones que son matemáticamente difíciles de expresar en aranceles aduaneros. Hacia 1978, estos aranceles fueron reducidos gradualmente a 10%<sup>11</sup>. La gran mayoría de las barreras formales, prohibiciones y cuotas, fueron eliminadas. Una tasa de cambio alta fue decisiva para fomentar las exportaciones, aunque ese incentivo se erosionó cuando esa tasa se mantuvo inalterable hasta 1982. Ello significó que las exportaciones aumentaran y se diversificaran. Hacia 1973, Chile exportaba alrededor de US\$ 1.300 millones, de las cuales el 80% era cobre. En 1980 las exportaciones ascendían a US\$ 4.705 millones, de los cuales el 45% era cobre<sup>12</sup>.

En la segunda mitad de década del '70 y como una forma de dar certidumbre a los operadores comerciales respecto de la seriedad y sustentabilidad del menor nivel de protección comercial del país, las autoridades de la época decidieron usar el GATT y las negociaciones de esos momentos (Ronda de Tokio) para “amarrar” tal apertura. A este efecto, Chile negoció sobre la base de una oferta arancelaria muy especial, pues fijó un techo máximo de un 35% para la totalidad<sup>13</sup> de los productos. Fue una propuesta novedosa porque: (a) por vez primera un miembro del GATT “consolidaba” la totalidad del arancel aduanero; (b) lo hacía al mismo nivel para todas las mercancías; (c) propuso un rango considerado bajo para un país en desarrollo, y (d) de paso, reforzó la distinción entre arancel “aplicado” y “consolidado” pues el gravamen efectivo era mucho más bajo que el tope prometido.

---

11 <https://revistamarina.cl/revistas/2006/6/chiffelle.pdf>

12 Fuente Banco Central de Chile.

13 La oferta excluyó temporalmente algunas partidas del Capítulo 87, relacionadas con el Estatuto Automotriz, vigente en la época, pues ya tenía prevista su desgravación. <http://sul-derivatives.stanford.edu/derivative?CSNID=91900091&mediaType=application/pdf>

Aunque al principio causó sorpresa y hasta sonrisas en algunas delegaciones<sup>14</sup>, este enfoque fue valorado cuando en 1982, en el marco de la crisis de la deuda latinoamericana y los niveles de cesantía en Chile, el nuevo Ministro de Hacienda no pudo elevar los aranceles sobre el 35% por la consolidación existente, aunque hubiera deseado subirlo al 50%<sup>15</sup>. Además, en las subsiguientes negociaciones, especialmente en la Ronda Uruguay, con el apoyo del Banco Mundial y otras agencias, varios países de América Latina, adoptaron una estrategia similar. Esto es, consolidar la totalidad del arancel aduanero, aunque a tipos más elevados que el nivel aplicado.

Un rasgo presente hasta el día de hoy del sistema multilateral de comercio, es el trato especial otorgado al sector agrícola. Ello ha permitido que las principales potencias comerciales subsidien la producción interna y las exportaciones, complementado con altos niveles de protección contra las importaciones. Esta realidad constituyó una barrera formidable a la consolidación del novel proceso de apertura comercial chileno, pues favorecía los sectores donde el país tenía ventajas competitivas naturales, como lo son el agrícola, el forestal y el pesquero. Consecuente con ello, en 1986 Chile fundó junto a otros países el “Grupo de Cairns”, para eliminar las distorsiones y abrir los mercados agrícolas y hortofrutícola.

### *1.6.- Chile y las controversias comerciales en el GATT*

Como consecuencia de la apertura comercial en la década del ‘70, una parte importante del aumento de las exportaciones chilenas fueron las frutas, que ya tenían una ventaja en los mercados del Hemisferio Norte, por exportar fuera de la estación de la producción local. Sin embargo, los avances de la tecnología del frío comenzaban a permitir almacenar fruta que competía con el producto similar y más fresco del Hemisferio Sur, entre los cuales destacaba Chile.

Fue así que en 1977, la Comisión de la Comunidad Económica Europea “propuso” a los países proveedores del Hemisferio Sur (Argen-

14 Muchos lo miraron como un exceso ideológico de los “Chicago Boys” chilenos.

15 Conversaciones de los autores con el ex Ministro de Hacienda, Luis Escobar Cerda.

tina, Australia, Chile, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Uruguay) restringir “voluntariamente” sus exportaciones de fruta. Todos aceptaron, con excepción de Chile. Ello, porque el país recién comenzaba a llegar al mercado europeo y el gobierno no tenía atribuciones legales para limitar las exportaciones. Además, aún cuando hubiera sido posible restringir las exportaciones, la participación chilena en los mercados europeos era reducida pero iba en aumento y la fórmula para asignar las cuotas “voluntarias” se basaba en la participación pasada, generalmente los últimos tres años, lo que no le hubiese permitido al país seguir ampliando su participación en dicho mercado. Ante la negativa chilena, la Comunidad Económica Europea estableció unilateralmente una cuota para las manzanas nacionales, basada en las exportaciones históricas, lo que llevó a Chile, en 1980, a presentar exitosamente un reclamo ante el GATT.

Aunque el Panel de Expertos emitió su informe varios meses después de terminada la temporada de embarques, cuando la restricción había dejado de aplicarse, el dictamen tuvo un inmenso valor, pues sentó un precedente para la fruta chilena y mantuvo el mercado europeo abierto, sin restricciones, durante los años subsiguientes.

La sentencia, además, tuvo imprevistas consecuencias. En primer término, demostró a las autoridades políticas y al sector privado chileno, que el GATT podía ser usado efectivamente para defender los intereses nacionales. Ello llevó al país a tener una posición más proactiva para defender el sistema en su conjunto y procurar reformas que superaran los vacíos y debilidades que aquél presentaba en esa época; lo que hoy es una política de Estado. Segundo, Chile adquirió credibilidad como usuario del procedimiento de solución de diferencias de manera que, ante futuros problemas, las contrapartes sabían que enfrentaban un país decidido a emplear el derecho en defensa de sus intereses. Por ejemplo, ello permitió negociar a principios de la década de los ‘80 una apertura del mercado de la carne ovina en la Comunidad Económica Europea. También esa actitud fue determinante en 1993, cuando Chile presentó un nuevo reclamo contra de la CEE por restricciones a las manzanas<sup>16</sup>. La firme actitud chilena y la alta probabilidad de que la

---

16 [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/gatt\\_e/93apples.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/93apples.pdf)

Europa perdiera, llevaron a un pronto acuerdo satisfactorio para las exportaciones nacionales.

Finalmente, y en cuanto a la participación de expertos chilenos en el sistema de solución de controversias del GATT, cabe hacer notar que tal información aún no está totalmente sistematizada y, por el momento, consta la designación como jueces en ese período, del panelista en “Swedish - Anti-Dumping Duties”-1955, Álvaro Muñoz; del Embajador y presidente de “EEC - Poultry (US)”-1981, Manuel Trucco; del panelista en los casos “Japan-Tobacco”-1981 y “US-CVD”-1981, Alejandro Jara; de la panelista en “Canada- Ice Cream and Yoghurt”-1989, Carmen Luz Guarda, y de la panelista en “Australia-Glacié Cherries”-1993, Gloria Peña.

### *1.7.- Énfasis económico-comercial de la Misión Permanente de Chile en Ginebra*

Ya desde 1978, la Misión de Chile en Ginebra tuvo un funcionario dedicado exclusivamente a los asuntos del GATT<sup>17</sup>. Más tarde y como reflejo de una participación más comprometida de Chile en el sistema multilateral de comercio, a comienzos de la década de los ‘80 dicha Delegación fue reforzada con la designación del Embajador Jorge Berguño como Representante Permanente Alterno con dedicación exclusiva para el GATT, apoyado por Paulina Reiss, funcionaria de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). Ello vino a robustecer el accionar de Chile en el organismo.

### *1.8.- Diplomáticos chilenos destacados en el GATT*

A pesar de las posiciones de Chile respecto de la apertura comercial, entre los años 1947 y 1973, hubo una actividad diplomática relevante de chilenos en el GATT. Por nombrar a algunos, cabe recordar a:

\* **Embajador Fernando García Oldini:** él estuvo presente en las negociaciones de la Carta de La Habana y luego, en 1952, fue

---

<sup>17</sup> Uno de los autores, Alejandro Jara Puga.

Ministro de Relaciones Exteriores. Más tarde, en 1954 y 1955, fue vicepresidente del Grupo Directivo de la Sesión de Revisión del Trabajo del GATT y en 1958, presidente del Consejo de las Partes Contratantes del GATT.

\* **Embajador Carlos Besa Lyon:** durante 1968 presidió el Consejo de las Partes Contratantes del GATT, el órgano más alto en la organización.

\* **Embajador Carlos Valenzuela Montenegro:** presidió el Comité de Comercio y Desarrollo del GATT en 1966.

\* **Embajadora Carmen Luz Guarda Andersch:** presidió el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio en 1989.

## 2.- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

### 2.1.- *Misión de Chile ante OMC, UNCTAD, OMPI y CCI*

Considerando la intensidad del trabajo diplomático en Ginebra –una de las sedes más importantes de agencias especializadas de Naciones Unidas– y tal como se mencionó con anterioridad, desde hacía muchas décadas la Misión de Chile en Ginebra contaba con dos embajadores: uno dedicado a la temática política y el segundo, alterno, concentrado en los temas económicos y comerciales, compartiendo el personal diplomático.

Si bien dicho modelo de gestión había sido exitoso, con la creación de la OMC y ante el incremento exponencial de la actividad en la nueva organización, se hizo necesario revisar la institucionalidad de la delegación en Ginebra. Fue así que en 1994 y bajo el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, por iniciativa del Ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, se creó otra Misión Permanente en Ginebra para atender todos los temas económicos y comerciales, cuyo primer representante permanente, entre los años 1995 y 2000, fue la Embajadora Carmen Luz Guarda Andersch.

El personal de la nueva Misión estuvo y continúa estando compuesto tanto por funcionarios diplomáticos, como por expertos de DIRECON, lo que da riqueza temática y establece un buen balance entre la técnica económico-comercial y la diplomacia.

La nueva Misión, conocida con el nombre simplificado de Misión ante OMC, tuvo el mandato de cubrir la temática de la Organización Mundial del Comercio, la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y el Centro de Comercio Internacional (CCI), además de los temas de esta índole que puedan ventilarse en otros foros. Ese fue el caso del Comité de Comercio de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París. En efecto, cuando Chile inició su proceso de negociación para el ingreso a esta organización, las reuniones del Comité de Comercio eran cubiertas principalmente desde la Misión en Ginebra ante OMC, UNCTAD, OMPI y CCI. Otro tanto ocurre con la EFTA<sup>18</sup> y con el Foro Económico Mundial (WEF)<sup>19</sup>, cuyas reuniones anuales tienen lugar en Davos, Suiza, y son coordinadas por la Misión cuando acuden altos personeros chilenos.

A la fecha de esta publicación, además de la Embajadora Guarda, los embajadores y representantes permanentes de Chile ante la OMC, han sido Alejandro Jara Puga (2000-2005), Mario Matus Baeza (2005-2014) y Héctor Casanueva Ojeda (2014 -)

## *2.2.- Chile y las controversias comerciales en la OMC*

Con la creación de la Misión Permanente de Chile ante OMC y su contrapartida, el reforzamiento de la unidad correspondiente en DIRECON, la participación del país en el sistema se vio vigorizada tanto en los procesos negociadores como en el sistema de solución de diferencias. De hecho, desde su creación, Chile ha sido uno de los países más activos en el uso del sistema de solución de controversias

---

18 Siglas en inglés de European Free Trade Association (EFTA), que tiene sede en Ginebra. Compuesta por Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia.

19 Siglas en inglés de World Economic Forum (WEF).



de la organización, sea como demandante, como demandado o por la participación de nacionales como adjudicadores.

Al respecto, cabe recordar que se trata de uno de los regímenes de contenciosos internacionales más avanzados del planeta, cualitativamente mucho más robusto que su antecesor en el GATT. En efecto, es un procedimiento reglado, de carácter permanente, de jurisdicción obligatoria, con una tramitación automática de dos instancias y cuyos fallos pueden ser impuestos coercitivamente a la parte perdedora de la contienda, a través de la aplicación de sanciones comerciales en caso de incumplimiento. Esto último hace de este un procedimiento “único” en el sistema internacional, al grado de que ha sido tildado de “Joya de la Corona” del sistema de disputas.

El tribunal de primera instancia, denominado Grupo Especial o Panel, está compuesto por tres expertos nacionales de los Estados Miembros, seleccionados en cada ocasión por las partes involucradas o la Secretaría. La segunda instancia u Órgano de Apelación, está integrado por siete especialistas, elegidos por consenso, provenientes de los Estados Miembros y duran cuatro años en sus cargos, con posibilidad de reelección.

La actividad de Chile en este ámbito puede evaluarse desde varios puntos de vista. El primero se refiere al número de juicios en los que ha participado desde 1995. En total, de los 531<sup>20</sup> casos que se han llevado ante la OMC, Chile ha participado en el 13% de ellos, esto es, en 69 casos: 10 como demandante<sup>21</sup>; 13 como demandado<sup>22</sup> y 46 como tercera parte interesada. Naturalmente, los reclamos de Chile han estado vinculados a medidas comerciales que afectaban a productos de exportación del país, tales como salmón, frutas (manzanas y duraznos), madera (fósforos y madera prensada), además de diferentes tipos de impuestos en mercados de interés. Por otro lado, las demandas de los socios comerciales se han concentrado en el sistema de impuestos a los alcoholes otrora vigente en el país, la reglamentación interna para

---

20 [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/find\\_dispu\\_cases\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm)

21 Dos casos contra la Unión Europea, dos contra Estados Unidos, dos contra Perú y uno en los casos de Argentina, Ecuador, México y Uruguay.

22 Seis reclamos de Argentina, tres de la Unión Europea, dos de Colombia, y uno de Guatemala y otro de Estados Unidos.

permitir el tránsito de pez espada capturado fuera de las 200 millas marinas, el sistema de bandas de precios y salvaguardias aplicadas a productos como aceites, azúcar, fructosa, leche y harina de trigo.

Otra métrica es la participación de expertos como jueces de primera instancia del procedimiento, los denominados “panelistas”. Por ser un país con una política comercial muy abierta y pocos conflictos, además de contar con profesionales excelentes y bien preparados en materia de comercio internacional, se recurre con frecuencia a los expertos chilenos para examinar y fallar en controversias en la OMC. En efecto, Chile está en el primer lugar de los países en desarrollo cuyos nacionales participan como expertos o panelistas en las disputas de la organización<sup>23</sup>. Un total de 14 expertos han participado en 46 conflictos, es decir, en el 9% del total de las controversias formalizadas.

### 2.3.- *Expertos chilenos en las controversias de OMC*

En orden alfabético estos especialistas y los casos en que participaron han sido<sup>24</sup>:

Experto	Especialidad	Disputas
Biggs, Gonzalo	Abogado, Firma Figueroa & Valenzuela	*DS236 Estados Unidos — Determinaciones preliminares respecto de determinada madera blanda procedente de Canadá. *DS265 Comunidades Europeas — Subvenciones a la exportación de azúcar. *DS266 Comunidades Europeas — Subvenciones a la exportación de azúcar. *DS283 Comunidades Europeas — Subvenciones a la exportación de azúcar. *DS366 Colombia — Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada.

23 Solo antecedente a Chile países desarrollados como Canadá con 23 panelistas, seguida por Nueva Zelanda con 22, Australia con 17 y Suiza con 15.

24 A noviembre de 2017.

Experto	Especialidad	Disputas
Escudero, Sergio	Ex Representante Permanente Alterno de Chile ante la OMC, actual Jefe del Departamento Internacional y Políticas Públicas del Instituto Nacional de Propiedad Industrial.	<p><b>Panelista</b></p> <p>*DS88 Estados Unidos — Medida que afecta a la contratación pública.</p> <p>*DS95 Estados Unidos — Medida que afecta a la contratación pública:</p> <p>*DS170 Canadá — Período de protección mediante patente.</p>
Espinoza, Álvaro	Abogado, ex Jefe del Departamento de OMC de DI-RECON, actual Secretario Ejecutivo Adjunto de ALADI.	<p><b>Panelista</b></p> <p>*DS166 Estados Unidos — Medidas de salvaguardias definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas.</p> <p>*DS331 México — Derechos antidumping sobre las tuberías de acero procedentes de Guatemala.</p> <p>*DS371 Tailandia — Medidas aduaneras y fiscales sobre los cigarrillos procedentes de Filipinas (recurso del Artículo 21.5 del ESD por Filipinas).</p> <p>*DS472 Brasil — Determinadas medidas relativas a la tributación y las cargas.</p> <p>*DS497 Brasil — Determinadas medidas relativas a la tributación y las cargas.</p>
Francke, Mathias	Abogado, Ministro Consejero Embajada ante Reino Unido	<p><b>Panelista</b></p> <p>*DS285 Estados Unidos — Medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas (Recurso del Artículo 21.5 por Antigua y Barbuda).</p>

Experto	Especialidad	Disputas
		<p>*DS285 Estados Unidos — Medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas (Recurso del Artículo 22.6 por Estados Unidos).</p> <p>*DS391 República de Corea — Medidas que afectan la importación de carne de bovino y productos cárnicos procedentes de Canadá.</p> <p>*DS473 Unión Europea — Medidas anti-dumping sobre el biodiesel procedente de Argentina.</p> <p>*DS480 Unión Europea — Medidas anti-dumping sobre el biodiesel procedente de Indonesia.</p>
<p>Guarda, Carmen Luz</p>	<p>Economista y ex Embajadora de Chile ante OMC</p>	<p><b>Presidenta</b></p> <p>*DS126 Australia — Subvenciones concedidas a los productores y exportadores de cuero para automóviles.</p> <p>*DS126 Australia — Subvenciones concedidas a los productores y exportadores de cuero para automóviles (Recurso del Artículo 21.5 por Argentina).</p> <p>*DS160 – United States – Section 110(5) of US Copyright Act.</p>
<p>Lopeandía, Felipe</p>	<p>Abogado, Ne- gociador Jefe de Chile para el TPP</p>	<p><b>Presidente</b></p> <p>*DS476 Unión Europea — Determinadas medidas relativas al sector de la energía.</p> <p><b>Panelista</b></p> <p>*DS392 Estados Unidos — Determinadas medidas que afectan a las importaciones de aves de corral procedentes de China.</p>

Experto	Especialidad	Disputas
Matus, Mario	Abogado, ex embajador de Chile ante OMC, actualmente Director General Adjunto de OMPI	<p><b>Presidente</b></p> <p>*DS381 Estados Unidos — Medidas relativas a la importación, comercialización y venta de atún y productos de atún.</p> <p>*DS381 Estados Unidos — Medidas relativas a la importación, comercialización y venta de atún y productos de atún (Recurso del Artículo 21.5 por México)</p> <p>*DS437 Estados Unidos — Medidas en materia de derechos compensatorios sobre determinados productos procedentes de China.</p> <p><b>Panelista</b></p> <p>*DS267 Estados Unidos–Algodón Americano (Upland).</p> <p>*DS267 Estados Unidos–Algodón Americano (Upland) (Recurso del Artículo 21.5 por Brasil).</p> <p>*DS347 Comunidades Europeas y determinados Estados Miembros — Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles (segunda reclamación).</p>
Novik, Ana	Economista, ex Directora de Asuntos Económicos Multilaterales DIRECON, actual Directora División de Inversiones de OCDE	<p><b>Panelista</b></p> <p>*DS273 República de Corea — Medidas que afectan al comercio de embarcaciones comerciales.</p>

EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Experto	Especialidad	Disputas
Orrego, Francisco	Abogado, profesor de la Universidad de Heidelberg	<p><b>Panelista</b></p> <p>*DS353 – Estados Unidos — Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles — Segunda reclamación.</p> <p>*DS353 – Estados Unidos — Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles — Segunda reclamación (Recurso del Artículo 21.5 por la Unión Europea).</p>
Peña, Gloria	Economista, ex DIRECON, actual Gerenta de División Estadísticas del Banco Central de Chile.	<p><b>Panelista</b></p> <p>*DS146 India — Medidas que afectan al sector del automóvil.</p> <p>*DS175 India — Medidas que afectan al comercio y a las inversiones en el sector de los vehículos automóviles.</p> <p>*DS317 Estados Unidos — Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles.</p> <p>*DS341 México — Medidas compensatorias definitivas sobre el aceite de oliva procedente de las Comunidades Europeas.</p>
Porzio, Marino	Abogado, Firma Porzio, Ríos, García.	<p><b>Panelista</b></p> <p>*DS362 China — Medidas que afectan a la protección y observancia de los derechos de propiedad intelectual.</p>
Valenzuela, Rodrigo	Abogado, aca- démico de la Universidad de Chile.	<p><b>Panelista</b></p> <p>*DS453 – Argentina — Medidas relativas al comercio de mercancías y servicios.</p>

Experto	Especialidad	Disputas
Villarroel, Fabián	Abogado, Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales del Servicio Nacional de Aduanas.	<b>Panelista</b> *DS461 – Colombia — Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado (Recurso del Artículo 21.5 por Colombia). *DS461 Colombia — Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado (Recurso del Artículo 21.5 por Panamá). *DS461 – Colombia — Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado (Recurso del Artículo 22.6 por Colombia). *DS461 – Colombia — Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado.
Wellenius, Bjorn	Telecomunicaciones del Banco Mundial	<b>Panelista</b> *DS204 México — Medidas que afectan a los servicios de telecomunicaciones.

#### 2.4.- *Transparencia de OMC y Chile*

Otra de las funciones matrices de la OMC es la verificación del cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por los miembros mediante: (a) la publicación, difusión y examen de la normativa y decisiones de los países miembros, en el marco de los comités y grupos de trabajo existentes. Chile es reconocido como buen cumplidor de tales obligaciones, y (b) el Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales (MEPC), un sistema de revisión periódica, entre pares, evento para el cual se tiene a la vista dos informes, uno del país en evaluación y el otro de la Secretaría. Este último, por definición, más objetivo y neutral, evalúa la política económica y comercial del país y su eventual compatibilidad con las obligaciones vigentes. Chile es

examinado cada seis años y a la fecha ha sido objeto de cinco estudios de esta naturaleza, en los cuales siempre ha quedado de manifiesto la rigurosidad del país en el cumplimiento de la normativa OMC, siendo señalado como una suerte de modelo en lo que a liberalismo económico y apertura comercial se refiere<sup>25</sup>.

## *2.5.- Grupos de interés de Chile en la Ronda de Doha*

Como parte de los resultados de la Ronda Uruguay, concluida en 1994, quedaron irresueltos más de 30 temas, dejándolos para una futura ronda de negociación. Fue el llamado “programa incorporado” o “agenda incorporada”. En el listado de temas pendientes figuraban la agricultura, los servicios, la propiedad intelectual, reglas de origen, contratación pública, solución de diferencias, por mencionar los más relevantes.

Hubo varios intentos fallidos por iniciar dicho proceso. Luego de los atentados terroristas en Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001, fue el momento político propicio para dar señales de que el mundo civilizado era capaz de organizarse y lanzar un proceso de negociaciones comerciales aún más ambicioso que los definidos en el “programa incorporado”. Ello ocurrió en la capital de Qatar, Doha.

Entre los objetivos de la negociación, cabe mencionar la pretensión de lograr una auténtica liberalización de la agricultura y de los bienes industriales; la profundización de los compromisos sobre servicios; mejorar las normas sobre antidumping y subsidios; avanzar en la protección de indicaciones geográficas para vinos y licores; mejorar el trato especial y diferenciado para el comercio de los países en desarrollo; buscar áreas de apoyo recíproco entre el comercio y el medioambiente; reforzar las reglas para facilitar el comercio y, finalmente, mejorar y aclarar el sistema de solución de diferencias.

---

25 El último informe de la Secretaría consta en [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/s315\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s315_e.pdf) y el informe de Chile consta en el documento [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/g315\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/g315_e.pdf)



En el contexto de esta ronda. Chile ha integrado, constituido o liderado, varias coaliciones de miembros, destinadas a promover la liberalización del comercio. Entre ellas cabe mencionar:

\* **Grupo Cairns**<sup>26</sup>: como se indicó, Chile fue un miembro fundador y muy activo. Creado en la ciudad de Cairns, Australia, en 1986 y compuesto por países industrializados y en desarrollo, con el propósito de luchar contra el proteccionismo agropecuario e impulsar la apertura de los mercados agrícolas.

\* **G-20 de países en desarrollo**<sup>27</sup>: creado en 2003 por Brasil e India para promover la liberalización agrícola en los países desarrollados, al tiempo que solicita ciertas flexibilidades para los países en desarrollo. Este grupo representa al 60% de la población mundial, el 70% de los agricultores del planeta y el 26% de las exportaciones agrícolas del mundo.

\* **Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (Asia Pacific Economic Cooperation –“APEC”**<sup>28</sup>): cada vez que la reunión anual de líderes de APEC acuerda alguna iniciativa multilateral en materia comercial, ella es transmitida a los órganos regulares o de la negociación de la OMC. Dicho proceso es manejado por el país que preside APEC ese período en particular. A Chile le correspondió tal calidad en 2004 y la volverá a tener en 2019.

\* **Amigos de los peces (Friends of Fish – “FoFs”**<sup>29</sup>): coalición que busca la eliminación de los subsidios que aumentan la capacidad pesquera de los países.

---

26 Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia, Uruguay y Vietnam.

27 Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe.

28 Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, Hong Kong, China, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Singapur, Taipei chino, Tailandia, Vietnam, Federación Rusa.

29 Argentina, Australia, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán y Perú.

\* **Propuesta Conjunta**<sup>30</sup>: se trata de una propuesta en materia de propiedad intelectual que aboga por una base de datos internacional de indicaciones geográficas enteramente voluntaria y sin consecuencias jurídicas directas, particularmente para las marcas de vinos <sup>31</sup>.

\* **Amigos de Antidumping (Friends of Antidumping- “FANs”**<sup>32</sup>): este grupo fue creado por iniciativa de Chile y por varios años, en la persona del Embajador Alejandro Jara Puga, Chile actuó como vocero del grupo, a fin de mejorar las disciplinas y evitar abusos en la aplicación de medidas antidumping.

\* **Amigos del Sistema**: el Embajador Mario Matus Baeza conformó el grupo con la idea de apoyar la mantención de un sistema multilateral de comercio sano y robusto, por la vía de identificar líneas medias a las posiciones extremas en todas las materias, particularmente en productos industriales. A este efecto, el grupo compuesto por una veintena de países desarrollados y en desarrollo, esboza propuestas balanceadas que pudieran ser aceptables para toda la membresía. Hoy es presidido por Suiza.

## *2.6.- Presidencias de diplomáticos chilenos en la OMC*

Desde la creación de la OMC hasta 2017, entre diplomáticos y agregados comerciales, 12 funcionarios chilenos han presidido 20 órganos de la institución, incluyendo los cargos más altos del sistema multilateral de comercio. Ello no solo es un reconocimiento a la calidad técnica del personero en cuestión, sino al país que representa.

---

30 Argentina, Australia, Canadá, Chile, Costa Rica, , Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, Japón, Corea, México, Nueva Zelanda, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Sudáfrica y Taipei chino.

31 TN/IP/W/10/Rev.4

32 Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Corea, Hong Kong China, Israel, Japón, Guatemala, México, Noruega, Singapur, Suiza, Taipei chino, Tailandia y Turquía.

En orden alfabético dichos delegados han sido:

Diplomáticos chilenos	Órganos OMC	Año
Campos, José M.	Comité de Barreras Técnicas al Comercio.	2017
Casanueva, Héctor (Emb.)	Consejo de mercancías Comité de comercio y Medioambiente	2015 2016
Escudero, Sergio	Grupo de Trabajo sobre Regulaciones Domésticas de Servicios	2000
Fresard, Christian	Grupo de Trabajo sobre Empresas del Estado	2011
Guarda, Carmen Luz (Emb.)	Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio  Consejo del Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC)	1995 1996  1997
Jara, Alejandro (Emb.)	Comité de Comercio y Medio Ambiente  Grupo de Negociación sobre Servicios	2001  2002 a 2005
Lopeandía, Felipe	Grupo de Trabajo sobre Reglas de Servicios	2009
Matus, Mario (Emb.)	Grupo de Negociación sobre Medioambiente  Grupo para la Adhesión Ucrania a OMC  Órgano de Solución de Diferencias de OMC  Consejo General de OMC (órgano de decisión más alto entre reuniones Ministeriales)  Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales de OMC  Facilitados Acuerdo sobre Facilitación de Comercio	2007  2007 y 2008  2008  2009  2011  2012 y 2013

Diplomáticos chilenos	Órganos OMC	Año
Novik, Ana	Comité sobre Salvaguardias	2005
Otero, Marcela	Comité sobre medidas sanitarias y fitosanitarias	2016
Sandoval, Felipe	Grupo de Trabajo sobre Reglas de Servicios	2013
	Comité de Compromisos Específicos en Servicios	2014
Velasco, Andrés (Ministro)	Presidente de la Conferencia Ministerial de OMC (órgano supremo de decisión)	2009

## 2.7.- Chilenos en la Secretaría del GATT y OMC

\* **Millán, Héctor A.:** Ingresó a la División de Desarrollo, luego en la Oficina de Asesor Especial del Director General del GATT y División de Adhesiones (1971-2003).

\* **Guarda Andersch, Carmen Luz:** Directora de la División de Acceso a los Mercados 2001-2014.

\***Jara Puga, Alejandro:** Director General Adjunto 2005-2013.

\* **Gobind Daswani, Arti:** Oficial de Asuntos Económicos. División de Agricultura y Productos Básicos - Sección de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (2017 en adelante).

## 3.- COMENTARIOS FINALES

Al revisar, grosso modo, las actas y minutas del GATT y de la OMC, se aprecia que Chile ha tenido varias etapas y grados de participación disímiles desde la conformación del sistema multilateral de comercio

moderno en 1947. Naturalmente, ello ha sido reflejo de las políticas de desarrollo imperantes en el país.

Se reconoce una primera fase en todo el proceso que llevó a la Conferencia de La Habana y la construcción de las reglas que darían vida al GATT, particularmente en las discusiones sobre los regímenes comerciales preferenciales que podrían ser excluidos de la nación más favorecida. En esa materia, Chile estuvo más cerca de la posición del Reino Unido que de Estados Unidos, puesto que pretendía –como se consiguió– mantener los acuerdos que tenía con los tres países vecinos.

El segundo período abarca las dos y media décadas que siguieron a la creación del GATT, donde Chile utilizó el sistema de manera limitada y, más bien, para solicitar excepciones antes que promover la liberalización de comercio. Además, en este lapso fue un actor no menor en las tratativas para incorporar la noción de desarrollo a las reglas de la organización.

La tercera etapa, que ha sido la más activa y que continúa hasta el día de hoy, se puede subdividir en dos momentos. Un primer período coincide con la apertura de la economía nacional, a mediados de los '70, en que Chile utilizó al GATT para “amarrar” las reformas liberalizadoras domésticas. El segundo momento de dinamismo se produce con la creación de la OMC, actividad que se vio reforzada luego de la recuperación de la democracia. El número de presidencias, la participación de expertos en paneles y en grupos de negociación o de interés, son una muestra palpable de tal brío diplomático.

Todo indica que por los altos niveles de globalización de Chile y su dependencia del comercio exterior, dicha actividad diplomático-comercial debería mantenerse e incrementarse. En efecto, siendo un mercado abierto, con baja protección, volcado al exterior y sin distorsiones comerciales de magnitud, el país debe ocupar todos los espacios del sistema internacional que propicien en nuestros socios niveles de liberalización económica equivalente a la nacional. Ello implica apoyar el multilateralismo comercial, reforzar la institucionalidad de la OMC, respetar sus normas y bregar por coherencia entre sus reglas y los esquemas “extra-OMC”, como son los procesos plurilaterales, regionales y bilaterales.

## LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y BANCO MUNDIAL

*Raúl Eduardo Sáez\**

Las dos décadas que mediaron entre el fin de la Primera Guerra Mundial y el inicio de la Segunda son las más inestables del siglo XX, desde el punto de vista económico (y probablemente el político también). En esos años, las principales economías del mundo enfrentaron inestabilidad financiera, crisis de pagos externos, desintegración del padrón oro, devaluaciones competitivas y, por último, la Gran Depresión y el colapso del comercio internacional.

Desde comienzos de la década de los años '40, norteamericanos y británicos comienzan a diseñar el orden económico internacional que surgiría una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, buscando corregir los errores posteriores a 1918. Este proceso culmina con la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas (en adelante, la Conferencia), efectuada en la localidad de Bretton Woods, New Hampshire, EE.UU., en julio de 1944. Allí se acuerda la creación de dos instituciones globales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), para supervisar el sistema monetario internacional, y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF), para financiar la reconstrucción de los países devastados por la guerra y el crecimiento económico de los países en desarrollo, más conocido como el Banco Mundial<sup>1</sup>.

Chile fue invitado a participar en la construcción de este nuevo régimen económico internacional con la presencia de una delegación

---

\* Investigador de CIEPLAN y Coordinador Programa CIEPLAN-U.Talca. El autor agradece los valiosos comentarios de Alejandro Foxley y Carlos Massad.

1 A lo largo de este capítulo nos referiremos al Fondo Monetario Internacional como FMI o “el Fondo” y al Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento, como BIRF, Banco Mundial o “el Banco”.

en la Conferencia de Bretton Woods. Por ello, nuestro país es miembro fundador de estas dos instituciones financieras. La relación de Chile con estas instituciones ha sido ininterrumpida durante más de siete décadas, pero sus características han ido variando según las condiciones externas que el país ha enfrentado, las necesidades de financiamiento para encarar problemas de pagos y las prioridades de desarrollo económico del país, pero también según la evolución de los programas de las entidades.

Cabe destacar que Chile fue un pionero en algunas de las actividades del Banco Mundial. Los primeros dos préstamos de desarrollo concedidos por el Banco fueron destinados a Chile y en años más recientes el BM ha introducido innovaciones en sus mecanismos de financiamiento en proyectos chilenos.

En este capítulo comenzamos con la Conferencia, sus resultados y la participación de Chile. Luego examinamos la estructura de gobernanza de las dos instituciones financieras, ya que determinan el mecanismo de representación del país en el diseño de sus objetivos y estrategias.

Por último, relatamos la relación del país con estas dos instituciones fundamentales del orden económico internacional de post guerra durante 70 años.

## LA CONFERENCIA DE BRETTON WOODS

El 6 de junio de 1944, las tropas aliadas desembarcan en Normandía, Francia, con lo cual se inicia la fase final de la Segunda Guerra Mundial. Antes de un mes, el Presidente de Estados Unidos convoca a la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods, con el objetivo de sentar las bases institucionales para el orden económico y monetario de la post guerra. No obstante, un año antes, británicos y estadounidenses ya estaban planificando las características del orden multilateral que se construiría, evitando los errores cometidos después de la Primera Guerra Mundial y que se tradujeron en tipos de cambio altamente fluctuantes, el colapso del padrón oro, la transmisión internacional de la deflación, devaluaciones competitivas, barreras al comercio internacional, controles cambiarios y bilateralismo en las

relaciones económicas (Bordo, 1993). En 1943 se publicaron los dos planes: el británico, elaborado por John Maynard Keynes, y el norteamericano preparado por el Secretario Asistente del Tesoro, Harry Dexter White. Los planes tenían diferencias importantes<sup>2</sup>, pero había acuerdo en que el nuevo sistema económico internacional debía caracterizarse por estabilidad en los tipos de cambio, la conducción de políticas nacionales de pleno empleo y la cooperación internacional (Bordo, 1993). El pronto retorno de la convertibilidad de las monedas era un objetivo primordial. Es decir, el restablecimiento de la libertad de pagos y transferencias corrientes para impulsar el comercio internacional.

La Conferencia se desarrolló entre el 1 y 22 de julio de 1944, y asistieron 44 países miembros y asociados a las Naciones Unidas, entre ellos Chile. Previamente, en junio de ese año, expertos británicos y norteamericanos ya habían llegado a un acuerdo que se tradujo en la Declaración Conjunta de Expertos sobre el Fondo Monetario Internacional. Esta Declaración constituyó la base del articulado del Convenio Constitutivo del FMI. Al momento de la convocatoria a la Conferencia había menos claridad respecto de la creación de un banco para la reconstrucción. La agenda de la Conferencia se organizó de manera secuencial: los primeros días fueron dedicados al tema de un Fondo Monetario y los siguientes, al de un Banco de Reconstrucción y Fomento. El resultado fue un acuerdo para la creación de estas dos instituciones como pilares del orden económico internacional de la post guerra y la redacción de sus respectivos convenios constitutivos.

El FMI se establece con la misión<sup>3</sup> de asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional por medio de: i) la cooperación monetaria internacional; ii) la expansión y el crecimiento balanceado del comercio internacional; iii) la estabilidad cambiaria, manteniendo regímenes cambiarios ordenados y evitando las depreciaciones competitivas; iv) el establecimiento de un sistema multilateral de pagos corrientes entre sus miembros y la eliminación de las restricciones cambiarias que dificultan el crecimiento del comercio mundial; v) la disponibilidad transitoria de recursos para sus miembros, para darles la oportunidad

---

2 Véase Bordo (1993) para una descripción detallada de las dos propuestas.

3 Véase FMI (s.f.).



de corregir desequilibrios en sus balanzas de pagos, sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional<sup>4</sup>, y vi) la reducción de la duración y el grado de desequilibrio en las balanzas de pagos de los miembros.

El Banco Mundial se crea con la misión de apoyar el financiamiento de la reconstrucción de los países destruidos por la guerra y proveer recursos para el progreso de los países en desarrollo, propósitos considerados como “esenciales para el interés económico general”<sup>5</sup>. Su Convenio Constitutivo establece que el Banco tiene como objetivos<sup>6</sup>: i) contribuir a la reconstrucción y fomento de sus miembros, facilitando la inversión de capital para fines productivos, incluida la rehabilitación de las economías destruidas o dislocadas por la guerra, y el fomento del desarrollo de los medios y recursos de producción en los países menos desarrollados; ii) promover la inversión extranjera privada mediante garantías o participaciones en préstamos y otras inversiones que hicieren inversionistas privados y, cuando no hubiere capital privado disponible en condiciones razonables, suplementar las inversiones privadas, suministrando financiamiento para fines productivos; iii) promover el crecimiento equilibrado y de largo plazo del comercio internacional, así como el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos, alentando inversiones internacionales para fines de desarrollo de los recursos productivos de los miembros, ayudando así a aumentar su productividad, elevar su nivel de vida y mejorar sus condiciones de trabajo; iv) coordinar los préstamos que haga o garantice con los préstamos internacionales tramitados por otros conductos, en forma tal que se atiendan prioritariamente los proyectos, grandes o pequeños, que fueren más útiles y urgentes; v) orientar sus operaciones con la debida atención a los efectos que las inversiones internacionales puedan tener en la situación económica de los miembros y, en el período de la post guerra, contribuir a que la transición de la economía de guerra a la economía de paz se lleve a efecto sin contratiempos.

---

4 Este objetivo apunta a evitar las deflaciones y contracciones económicas que imponía el sistema de padrón oro para restablecer el equilibrio externo.

5 Departamento de Estado (1948), p. viii.

6 Véase <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/IBRDArticlesofAgreementSpanish.pdf>, descargado el 9/10/17.

Los acuerdos de Bretton Woods entran en vigencia el 27 de diciembre de 1945, una vez que representantes de 30 países se reúnen en Washington DC, para la firma de los Convenios Constitutivos respectivos. Como había plazo hasta el 31 de diciembre para adherir, Chile pudo ser uno de los miembros originales, ya que la ley que autorizó al Presidente de la República a ratificar los convenios de Bretton Woods fue promulgada recién el 29 de diciembre de 1945<sup>7</sup>. Chile participó en la primera reunión anual de las Juntas de Gobernadores de ambas instituciones, efectuadas el 8 de marzo de 1946, en el estado norteamericano de Georgia.

Las dos instituciones funcionan como cooperativas internacionales de crédito. El financiamiento para préstamos del FMI proviene de las cuotas que cada miembro aporta. Las cuotas son revisadas periódicamente, con el objetivo de mantener la capacidad de financiamiento del Fondo. Estos recursos han sido suplementados a lo largo de los años con los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP) y los Acuerdos Generales de Préstamos (AGP), mecanismos por medio de los cuales algunos miembros están disponibles para prestar al Fondo recursos adicionales, en caso de ser insuficientes los que provienen de las cuotas.

Por su parte, el BIRF financia sus préstamos y otros mecanismos de financiamiento del desarrollo utilizando el capital contribuido por sus miembros y con endeudamiento en los mercados de capitales por medio de la emisión de bonos. La presencia de países avanzados entre sus accionistas, le permite al Banco obtener una alta clasificación de riesgo y, por tanto, endeudarse a tasas de interés inferiores a las que obtendrían sus miembros de menor desarrollo, si es que tienen acceso al mercado de capitales privados.

## CHILE EN LA CONFERENCIA DE BRETTON WOODS

Dieciocho países de América Latina y el Caribe enviaron delegaciones a la Conferencia de Bretton Woods, siendo uno de ellos Chile. La

---

<sup>7</sup> Ley 8.403 de 1945, la cual además introdujo diversas normas legales, por ejemplo, el cálculo anual de un presupuesto de divisas para la compra de importaciones, pagos de obligaciones de deuda externa y otras necesidades, durante el año siguiente.

delegación chilena estuvo presidida por Luis Álamos Barros, Director del Banco Central de Chile, y sus integrantes eran Germán Riesco, Representante de la Compañía Sudamericana de Vapores en Nueva York; Arturo Maschke, Gerente General del Banco Central de Chile; Fernando Mardones Restat, Subgerente General de la Corporación de Ventas del Salitre y del Yodo de Chile, y Alfonso Fernández Martorell, Gerente General de la Caja de Amortización de Chile.

Como Secretaria de la Delegación actuó Carmen Vial, Cónsul de Chile en Boston, junto con Frank Ledesma, Secretario del Presidente de la Delegación. Hermann Max Coers, Asesor Técnico del Banco Central y profesor de la Universidad de Chile, y Luis Aguirre, ejercieron como Secretarios Adjuntos (Schuler y Bernkopf, 2014).

El trabajo de la Conferencia se organizó en tres comisiones técnicas. La Comisión I se encargó del diseño del Fondo Monetario Internacional; la Comisión II fue responsable del Banco de Reconstrucción y Fomento, y la Comisión III abordó Otros Medios de Cooperación Financiera Internacional. Las dos primeras, a su vez, se subdividieron en varios comités, cada uno responsable de un aspecto de la institucionalidad de las dos entidades financieras. Luis Álamos Barros fue electo vicepresidente de la Comisión II, encargada del Banco de Reconstrucción y Fomento, y que fue presidida por Lord Keynes.

Como puede verse en el Cuadro 1, la delegación de Chile participó en todos los comités dependientes de las tres comisiones técnicas. La delegación de Chile también fue parte de la Comisión III, contribuyendo específicamente en el Comité designado para hacer propuestas sobre los problemas que dicha comisión debía abordar, y obtuvo la Presidencia del Comité *ad-hoc* encargado de realizar Recomendaciones sobre Política Económica y Financiera, Intercambio de Información y Otros Medios de Cooperación Financiera.

*Cuadro 1: Participación de la Delegación de Chile en Bretton Woods*

Instancia	Participación
<b>Comisión I: Fondo Monetario Internacional</b>	
Comité 1: Objetivos, Políticas y Obligaciones del Fondo	Luis Álamos
Comité 2: Operaciones del Fondo	Germán Riesco
Comité 3: Organización y Gestión	Arturo Maschke
Comité 4: Forma y Estatus del Fondo	Fernando Mardones
<b>Comisión II: Banco de Reconstrucción y Fomento</b>	Luis Álamos, Vicepresidencia
Comité 1: Objetivos, Políticas, Capital y Suscripción del Banco	Luis Álamos
Comité 2: Operaciones del Banco	Germán Riesco
Comité 3: Organización y Gestión	Arturo Maschke
Comité 4: Forma y Estatus del Banco	Fernando Mardones
<b>Comisión III: Otros Medios de Cooperación Financiera Internacional</b>	
Comité de Agenda	Delegación de Chile
Comité ad-hoc 3: Recomendaciones sobre Política Económica y Financiera, Intercambio de Información y Otros Medios de Cooperación Financiera	Presidida por la Delegación de Chile

*Fuente: Departamento de Estado (1948).*

## LA GOBERNANZA DE LAS INSTITUCIONES DE BRETTON WOODS

La estructura de gobernanza de las dos instituciones ha determinado la representación que Chile ha tenido en las instancias de decisión de sus estrategias y visiones. En ambas, el órgano colegiado superior son las Juntas de Gobernadores, compuestas por un gobernador y un gobernador alterno por cada país miembro. Las Juntas delegan la operación general de las instituciones en los respectivos Directorios Ejecutivos. Existe un director gerente en el caso del Fondo, y un presidente en el caso del Banco Mundial.

Inicialmente los dos directorios tuvieron doce miembros, pero a medida que el número de estos se amplió, el número de directores eje-

cutivos fue incrementado, así como también fue modificándose a qué miembros cada director representaba. En ambos casos, cinco directores debían corresponder a los cinco países con mayores cuotas (FMI) o mayor número de acciones suscritas (BIRF)<sup>8</sup>.

La reforma de 2010 a las cuotas y gobernanza del Fondo fijó el número de directores en 20, todos elegidos, esto es, sin reserva de cinco sillas para los cinco mayores tenedores de cuotas. En 2016, el directorio del FMI tenía 24 miembros. En tanto que el directorio del Banco tenía 25 miembros, manteniéndose las cinco sillas reservadas para los países con más acciones<sup>9</sup>.

El mecanismo de cálculo del poder de voto de cada país en cada institución es similar: un número fijo de “votos básicos” más otros votos calculados según el valor de su cuota en el Fondo o acciones en el Banco. En el FMI, cada miembro tendría 250 votos, más un voto por cada USD 100.000 de cuota. En el Banco Mundial, cada miembro también tendría 250 votos, más un voto por cada acción suscrita. Las reformas a la gobernanza de las dos instituciones, acordadas en 2010, modificaron el voto básico: el número de votos básicos de un miembro (del Fondo o Banco) es ahora igual a la división por el número de miembros del 5,5% del número total de votos. Esta reforma implica una triplicación de los votos básicos, de 250 a 750, lo cual beneficia a los países de menor nivel de ingreso y, por tanto, con menor porcentaje de cuotas o acciones. El cálculo del número de votos por tamaño de la cuota o acciones no fue modificado.

En 1947, el poder de voto de Chile en el FMI era de 750 votos, equivalente al 0,85% del total. En 2017, Chile tiene 18.908 votos, correspondiente a un 0,38% del total de votos<sup>10</sup>. En lo que respecta al poder de voto en el BIRF, este era de 600 votos en 1947, equivalentes a 0,64%. En 2017, el número de votos es de 10.706, igual a 0,45% del total (Banco Mundial, 2017).

---

8 En 1946, en ambas instituciones eran Estados Unidos, Reino Unido, Francia, China (nacionalista).

9 Estos son Estados Unidos, Japón, China (República Popular), Alemania, Francia y Reino Unido. Los dos últimos con el mismo número de acciones.

10 Obtenido el 2 de noviembre de 2017, de <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>.

## PRESENCIA DE CHILE EN EL FONDO Y EL BANCO MUNDIAL

A su ingreso al Fondo, Chile aportó un 0,65% del total de las cuotas de los miembros originales, en tanto que en 2017 la cuota de Chile era igual 0,37% del total<sup>11</sup>. Para la elección del primer Directorio Ejecutivo, Chile votó, junto con Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, por un director de nacionalidad brasileña. Al ingresar Argentina al FMI, en 1956, el número de sillas en el Directorio en representación de América Latina aumentó de 2 a 3. La silla del directorio que representaba a Chile quedó compuesta por Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, siendo un argentino elegido como director ejecutivo ese año.

A fines de 1958, Felipe Herrera y Jorge Marshall, son elegidos como director titular y alterno, respectivamente. A partir de 1981, y hasta hoy, Chile está representado en el FMI en la silla “Cono Sur”, junto con Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay, la cual elige un director. Los miembros de la silla tienen un acuerdo que se renueva cada 10 años para la rotación, la cual se realiza cada dos años, del país que tiene el derecho de nombrar al director titular y al director alterno en los directorios de las dos instituciones. No obstante, hay una presencia permanente de Chile (y de los otros países) a través de asesores de la silla.

En el caso del Banco, Chile suscribió 350 acciones del capital autorizado original del Banco o un 0,35% del total. Esta participación en el capital se ha mantenido prácticamente inalterada, siendo en 2017 de 0,46% del capital pagado (Banco Mundial, 2017).

El Banco inició sus actividades en junio de 1946. En el primer Directorio Ejecutivo fueron nombrados como director titular y director alterno los chilenos Víctor Moller y Fernando Illanes, en representación de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Panamá y Paraguay (Banco Mundial, 1946), siendo remplazados en 1949 por directores colombianos (Banco Mundial, 1949). El ingreso de Argentina al BIRF, en septiembre de 1956, al igual que en el Fondo, significó la modificación de las sillas latinoamericanas en el Directorio Ejecutivo,

---

11 Obtenido el 2 de noviembre de 2017 de <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>. El porcentaje de las cuotas totales puede diferir del poder de voto debido a los votos básicos.

siendo elegido un director paraguayo para la silla compuesta entonces por Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. Tal como en el FMI, desde 1981, Chile está representado en el Directorio a través de la silla del “Cono Sur”, con rotación en los cargos de director titular y director alterno, y con la presencia permanente de un asesor chileno de la silla.

La participación de Chile en el Grupo Banco Mundial –como pasó a llamarse el conjunto de instituciones financieras ligadas al BIRF– fue ampliándose a lo largo de las décadas en la medida que se crearon nuevas entidades ligadas a esta institución. En abril de 1957, Chile suscribe el Convenio Constitutivo de la Corporación Financiera Internacional (IFC), encargada de financiar proyectos del sector privado de los miembros. En diciembre de 1960, Chile suscribe el Convenio Constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento (IDA), por medio de la cual se otorga financiamiento en términos concesionales a los países más pobres. Chile fue también uno de los signatarios originales de la Convención que estableció la Agencia Multilateral de Garantía de las Inversiones (MIGA), la cual otorga garantías de riesgo político a los inversionistas extranjeros. Por último, en 1991, Chile adhirió al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), creado en 1966, cuando el país comienza a negociar convenios para la protección recíproca de la inversión extranjera. Cabe recordar que el CIADI actúa como mecanismo de solución de diferencias entre los inversionistas extranjeros y el estado receptor de la inversión.

## CHILE Y EL FMI

El Convenio Constitutivo del FMI estableció una serie de obligaciones en materia de política cambiaria y de pagos y transferencias corrientes, con miras a eliminar los impedimentos al comercio internacional<sup>12</sup>. En particular, los miembros debían, en primer lugar, fijar un tipo de cambio respecto del dólar de EE.UU. e indirectamente una paridad respecto del oro, ya que el dólar era plenamente convertible en oro a un precio fijo. Esta paridad no podía fluctuar en más de un

---

12 Cabe señalar que el Artículo VI del Convenio Constitutivo del Fondo de 1944 autorizó los controles “necesarios” a los movimientos de capital. Véase el Convenio Constitutivo para todas las obligaciones de los miembros del Fondo.

1% y solo podía modificarse en caso de un “desequilibrio fundamental”. En caso de una modificación de no más de 10%, el país podía efectuarla sin esperar la opinión del Fondo, el cual tenía 72 horas para darla. Una modificación mayor, requería la autorización del Fondo (Artículo IV)<sup>13</sup>. En segundo lugar, los miembros no podrían imponer restricciones a los pagos y transferencias corrientes, ni regímenes de tipo de cambio múltiples (Artículo VIII). En caso de tener en vigencia tipos de cambio múltiples, debían hacerse consultas con el Fondo para su eliminación gradual, a menos que el país se acogiese al régimen de transición establecido en el Artículo XIV.

El Artículo XIV del Convenio estableció un período de transición, ya que todas las economías involucradas en la guerra, excepto EE.UU., tenían en vigencia controles a las transacciones corrientes y, dadas las circunstancias que enfrentaban, iban a tener que mantenerlos durante varios años. No obstante, el acceso a los recursos del Fondo requería que el miembro declarase si se acogía a la transición o aceptaba las obligaciones del Artículo VIII. A los tres años de operación, el Fondo debía informar sobre todas las restricciones a los pagos corrientes en vigencia y, a los cinco años, los miembros que todavía aplicaran este tipo de controles debían hacer consultas con el Fondo con miras a su eliminación.

A partir de 1946, coincidiendo con el ingreso a las instituciones de Bretton Woods, las condiciones de la economía chilena comienzan a deteriorarse, incluyendo las de su sector externo. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, Chile enfrenta simultáneamente una caída del precio del cobre y un aumento del precio de las importaciones<sup>14</sup>, reduciendo la oferta de dólares para importación. El régimen cambiario chileno se caracterizaba por extensos controles a los pagos por importaciones y cambios múltiples, según el tipo de operación de cambio por divisas. Chile cumplió con el plazo de noventa días desde el inicio de las operaciones del Fondo para declarar una paridad cambiaria, la que se fijó

---

13 Se trata del Artículo IV del Convenio Constitutivo original del Fondo. Este era el elemento central del llamado “régimen de Bretton Woods”: tipos de cambio fijos, pero modificables. Este régimen cae en 1971, cuando EE.UU. suspende la convertibilidad en oro del dólar y su posterior fluctuación en el mercado cambiario. A partir de 1973, todas las monedas de los países desarrollados fluctúan. Esto llevó a la modificación del Artículo IV del Convenio Constitutivo.

14 Debido a las necesidades de reconstrucción de la guerra.



en 31 pesos (de la época) por dólar, pero conservó el régimen vigente de tipos de cambio múltiples y de control de las operaciones de cambio, incumpliendo con el plazo de transición de cinco años para eliminar los controles cambiarios a los pagos corrientes: en 1951 solo el 30% de las importaciones no estaba sometido a restricciones de acceso a divisas<sup>15</sup>.

En un artículo de la época, publicado en la revista de la Facultad de Economía y Comercio de la Universidad de Chile, el economista Flavián Levine (Levine, s.f.)<sup>16</sup> analiza algunas de las consecuencias de la adhesión al FMI y al BIRF. En dicho análisis, se destaca que en el proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional, el Gobierno solo mencionaba la obligación de la eliminación gradual de los controles que afectaban al comercio internacional, pero sin hacer propuestas respecto de los ajustes que debían hacerse a la economía en los siguientes cinco años; para terminar con el déficit crónico en la balanza de pagos y así poder, gradualmente, eliminar los controles sobre el comercio exterior y la intervención en el mercado cambiario. Levine se preguntaba, además, si el tipo de cambio de \$31 por dólar era el adecuado para facilitar el ajuste necesario y qué consecuencias tendría para la economía dicho ajuste<sup>17</sup>. Luego de enumerar los problemas estructurales que enfrentaba la economía chilena, Levine hace una estimación de las necesidades de financiamiento de la balanza de pagos en 1946, llegando a la conclusión que el monto de recursos del Fondo al que tendría acceso Chile sería totalmente insuficiente para resolver el problema del déficit en la balanza de pagos, lo cual, a su vez, no permitiría resolver los impedimentos estructurales que enfrentaba la economía chilena:

“Se llega a la conclusión que el esquema de Bretton Woods está ideado no para hacer frente a reajustes fundamentales, sino para solucionar pequeñas desviaciones en el equilibrio de la balanza de pagos, y que a éstas se les concibe como ajustadas a condiciones económicas normales.

---

15 Véase Carrasco (2009) para una exposición más completa de las relaciones entre el Banco Central de Chile y el FMI en los primeros años después de su fundación, en particular en lo relativo a los tipos de cambio múltiples.

16 El artículo fue encontrado en internet sin identificación de fecha, pero por el texto y las cifras que contiene, suponemos que debe ser de fines de 1945 o comienzos de 1946.

17 Levine (s.f.), p. 57.

Lo anterior implica que (...) no habría posibilidad alguna de iniciar, a través de una reestructuración de la economía chilena, una solución definitiva para corregir la tendencia crónica a un déficit de la balanza de pagos”<sup>18</sup>.

Por cierto, y es importante destacarlo, Chile no fue el único miembro del FMI que incumplió la obligación de eliminación de los controles a las transacciones corrientes en el plazo de cinco años<sup>19</sup>. Recién en 1958 los países europeos lograron la convertibilidad en cuenta corriente de sus monedas, en tanto que Japón lo hizo en 1964. Es decir, debió transcurrir más de una década para que las economías avanzadas pudiesen cumplir con la obligación del Artículo VIII.

En 1977, Chile acepta las obligaciones emanantes del Artículo VIII respecto de no imponer restricciones a los pagos corrientes y no establecer tipos de cambio múltiples. Cinco años después, nuestro país se ve obligado a adoptar estas dos especies de restricciones ante la devaluación del tipo de cambio fijo de \$39 por dólar y la aguda crisis económica. El Fondo autoriza la imposición de estas restricciones, la cual es renovada anualmente hasta 1995, cuando Chile ya no tiene restricciones en los términos establecidos en el Convenio Constitutivo.

El mecanismo creado en Bretton Woods para el apoyo a los miembros del Fondo que enfrentan desequilibrios transitorios en su balanza de pagos, evitando así las devaluaciones cambiarias, consiste en la posibilidad de comprar divisas internacionales, pagando con su propia moneda y tomando el compromiso de recomprar la moneda nacional. El monto de los recursos al que puede recurrir un miembro está relacionado con la cuota contribuida al Fondo<sup>20</sup>.

Chile no tardó mucho en verse obligado a recurrir al FMI. Es así como la primera solicitud de compra de divisas la efectúa el Banco Central en el curso de 1947, por un monto de USD 8,8 millones de la época, equivalente al 18% de la cuota en el Fondo<sup>21</sup>. Para que pudiese

---

18 Levine (s.f.), p. 61.

19 Véase Bordo (1993).

20 Al momento de la creación del Fondo, el 25% del valor de la cuota debía hacerse en oro, y el saldo en moneda nacional.

21 La fecha exacta de la solicitud no puede determinarse en base a los documentos del archivo del FMI. No obstante, el director ejecutivo en representación de Chile envía un cable al Banco Central el 15 de septiembre de 1947 referente a esta solicitud.

ser aprobada por el Directorio, Chile modifica la solicitud de compra en una cuota por el total, por compras en cuatro cuotas, entre septiembre y diciembre de 1947, hasta llegar al total. La operación es aprobada por el Directorio el 18 de septiembre de 1947, con una interesante discusión sobre si el FMI tenía o no la facultad de solicitar evidencia a las autoridades chilenas sobre la adopción de reformas fiscales y monetarias, antes de aprobar la compra de divisas. Al discutirse la autorización de la tercera cuota de compra, el Directorio sugiere a los representantes nacionales que una misión del Fondo haga un informe respecto de la situación económica del país.

En consecuencia, la primera misión de expertos del Fondo para consultas con las autoridades de Chile se efectuó en diciembre de 1947. El informe de la misión determinó que el régimen cambiario de nuestro país era totalmente inadecuado para resolver problemas de este tipo y hace recomendaciones respecto de su modificación, en particular moverse hacia un régimen con un menor número de tipos de cambio. Además, propone medidas para controlar la inflación (FMI, 1948).

En junio de 1952, el FMI crea una nueva línea de financiamiento para los miembros que lo necesiten: los acuerdos *stand-by*. Con el tiempo, este tipo de crédito se convertiría en el de mayor uso. Estos acuerdos funcionan como una línea de crédito concedida a un miembro por hasta 36 meses, pudiendo el beneficiario hacer los retiros cuando lo estime necesario. Incluso, puede darse el caso que no sea necesario utilizarla por completo. Este financiamiento está sujeto al compromiso de condicionalidad específica a la situación que enfrenta el miembro, el cual debe implementar los ajustes a las políticas económicas acordados con el FMI.

Chile hace uso de un acuerdo *stand-by*, por primera vez, en abril de 1956, coincidiendo con la Misión Klein-Saks<sup>22</sup> contratada para recomendar un programa llamado a controlar la inflación. Este primer acuerdo duró 24 meses. Este fue el inicio de un total de casi 16 años bajo programas *stand-by* entre 1956 y 1989, con una interrupción

---

22 La Misión Klein-Saks fue una misión de una consultora privada del mismo nombre ante la aceleración de la inflación durante la presidencia de Carlos Ibáñez (1952-58). No fue una misión del FMI. No obstante, el FMI aprobó las reformas al comercio exterior propuestas por la Misión y contribuyó a la constitución de un Fondo de Estabilización cambiaria a través de un préstamo al Banco Central (Ffrench-Davis, 1973).

entre 1976 y 1983, año en que Chile, a raíz de la crisis de la deuda de 1982, se ve obligado a recurrir nuevamente al Fondo.

Los acuerdos *stand-by* constituyen un apoyo de corto plazo a dificultades de pagos externos. Cuando se estima que los desequilibrios de balanza de pagos son de mediano plazo, los miembros pueden recurrir al Servicio Ampliado del Fondo (*Extended Fund Facility*), creado en 1974, y así financiar un programa de reformas estructurales. Este financiamiento puede durar hasta cuatro años y el plazo para su repago es más extendido que el de un acuerdo *stand-by*. Chile ha recurrido una sola vez a este servicio (en agosto de 1985 y lo concluyó en agosto de 1989). El país utilizó financiamiento del FMI, por última vez, en 1989-1990 y en 1995 concluyó el pago de su deuda con la institución.

Sin embargo, la relación con el Fondo ha ido más allá de los programas de financiamiento. En particular, el mecanismo anual de consultas bajo el Artículo IV del Convenio, permite un diálogo constructivo con las autoridades económicas sobre los desafíos que enfrenta el país y los posibles caminos para resolverlos. Además, el FMI ha efectuado múltiples misiones de apoyo técnico en diversas materias relacionadas con las políticas macroeconómicas. Por último, Chile participa en los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP), un mecanismo que comenzó a operar en 1998 para proveer préstamos al Fondo, en caso que este necesite recursos adicionales a los de las cuotas para otorgar créditos. Por tanto, Chile es ahora un potencial acreedor del FMI. Este mecanismo fue reforzado con mayores recursos, luego de la crisis financiera de 2008-2009.

## CHILE Y EL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial comenzó a operar en junio de 1946 y sus actividades en Chile se inician en diciembre de 1947. En ese mes, el Banco envía la primera misión a Chile con el objetivo hacer los estudios técnicos referentes a la solicitud chilena de préstamos relacionados con el desarrollo hidroeléctrico, la industria forestal, la electrificación ferroviaria, las instalaciones de transporte y la mecanización de los puertos. El 25 de marzo de 1948, el Banco concede a Chile dos préstamos –el 0005

y el 0006— por un total de USD 111 millones (de junio de 2017)<sup>23</sup>, los cuales tuvieron como destino dos proyectos, uno de energía e irrigación y otro de maquinaria agrícola. Además, estos fueron los primeros préstamos del Banco a un país latinoamericano y los primeros préstamos de desarrollo otorgados por la institución<sup>24</sup>. En los siguientes setenta años, el BIRF ha financiado otros 101 proyectos en Chile<sup>25</sup>, siendo una fuente crucial para el financiamiento de las importaciones de bienes de capital, en aquellos años en que las divisas estaban racionadas.

La naturaleza de los proyectos y programas del BIRF en Chile fueron variando según las prioridades del país y la oferta del Banco. En las décadas de los años ‘50 y ‘60, la mayoría de los proyectos se relacionan con infraestructura, electricidad y sectores prioritarios de la economía, como el papel y la celulosa (1953)<sup>26</sup>, el carbón, y la agricultura y ganadería. En 1965 y luego en 1970, el Banco Mundial financia dos programas de educación técnico-profesional (SERCOTEC e INACAP)<sup>27</sup> y uno de educación destinado, principalmente, a la modernización de la formación de profesores primarios.

En los años ‘70 continúa el énfasis en proyectos sectoriales (agricultura, fruticultura), infraestructura carretera, agua y vivienda social, entre otros. En los ‘80 y, a raíz de la grave crisis económica y de deuda externa que enfrenta Chile, el financiamiento del Banco Mundial se intensifica. Si entre 1948 y 1980 se pidieron préstamos por un total de USD 2100 millones, entre 1983 y 1989 el financiamiento otorgado por el BIRF fue el doble: USD 4000 millones. En esta etapa continuó el financiamiento en las áreas tradicionales del Banco, como infraestructura carretera, energía hidroeléctrica, agua potable y vivienda

23 USD 16 millones de la época. Todas las cifras de préstamos en esta sección están en dólares de EE.UU. de junio de 2017, deflactadas por el índice de precios al productor de bienes finales de EE.UU., descargado el 3/10/17 de <https://fred.stlouisfed.org/series/WPSFD49207>.

24 Los primeros cuatro préstamos (0001 a 0004) del Banco fueron otorgados a países europeos, en el marco de la reconstrucción. Ver Banco Mundial (2013).

25 [http://www.bancomundial.org/es/country/chile/projects/all?qterm=&lang\\_exact=Spanish&cos=0](http://www.bancomundial.org/es/country/chile/projects/all?qterm=&lang_exact=Spanish&cos=0), descargado el 17/09/2017.

26 Este proyecto financió dos plantas de CMPC. Una planta en Concepción, principalmente para producir papel de diario, y una en Laja, principalmente de celulosa. CORFO y CMPC fueron los co-prestatarios.

27 En 1970, INACAP era una institución de formación técnico-profesional del Estado. En 1989, fue traspasada a la CPC.

social, pero por montos históricamente altos. De manera simultánea se aprueban para Chile dos préstamos de ajuste estructural, un nuevo tipo de financiamiento creado por el Banco, por un total de USD 947 millones. En esa década, el énfasis del Banco Mundial cambió hacia este tipo de préstamos, condicionados a la adopción de reformas de políticas como la liberalización del comercio exterior y la privatización (Kapur et al., 1997). Son estos los años del “Consenso de Washington”.

En las décadas de los 1990 y 2000, las áreas de acción del Banco se amplían a la reforma de la salud, el mejoramiento de la calidad de la educación secundaria y superior, ciencia, protección social, modernización de la gestión del sector público, geotermia, manejo hídrico, biodiversidad y otras iniciativas medioambientales. El Banco sigue apoyando proyectos relacionados en las áreas tradicionales (infraestructura, energía), aunque su peso en la cartera con Chile es inferior a la que tenía en las primeras décadas de operación.

En el siglo XXI, el Banco Mundial comienza a innovar en el tipo de actividades desarrolladas en Chile, siendo el país un pionero en varias de ellas, tal como lo fue en los préstamos para el desarrollo sesenta años antes. Es así como el Banco anuncia, en mayo de 2000, que va a emitir bonos denominados en pesos chilenos indizados a la inflación, siendo estos los primeros bonos indizados que el Banco emitió como fuente de su financiamiento. Asimismo, el Banco apoyó el desarrollo del primer mecanismo de transacción de bonos de reducción de emisión de gases de efecto invernadero, en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto, por medio del Fondo Prototipo de Carbono (PCF), creado en 1999. Ello se hizo para la construcción de la central hidroeléctrica de pasada Chacabuquito, que opera desde 2002 y que fue construida por Hidroeléctrica Guardia Vieja<sup>28</sup>.

A lo anterior deben agregarse las múltiples misiones del Banco a Chile y los diversos informes preparados por los equipos, así como las numerosas actividades de asistencia técnica realizadas durante siete décadas. El primero de los informes preparados por el Banco Mundial

---

28 El Banco Mundial no financió la construcción misma de esta planta de Hidroeléctrica Guardia Vieja, pero la empresa recibió USD 3,5 millones por su contribución a la reducción de emisiones de carbono a través del PCF.

fue sobre recomendaciones para incrementar la producción agrícola y fue entregado al Gobierno en 1952<sup>29</sup>.

## CONCLUSIONES

Chile, en varios sentidos, fue un pionero en el orden económico que surge en la post guerra: miembro fundador del FMI y del Banco Mundial, primer receptor de préstamos de desarrollo, e innovador en mecanismos de financiamiento internacional diseñados por el Banco, entre otros. Hasta los años '90, Chile fue muy dependiente del financiamiento proporcionado por ambas instituciones para cubrir sus déficits de balanza de pagos y respaldar la inversión. Pero también, el Banco y el Fondo, en sus respectivos ámbitos, han aportado al país conocimiento y, a su vez, las experiencias de Chile en macroeconomía y en desarrollo y reformas económicas, han sido difundidas a través de múltiples publicaciones técnicas de ambas instituciones.

Tal como lo dijo Flavián Levine a fines de la década de 1940, Bretton Woods no resolvió los problemas estructurales de la economía chilena. La resolución de estos dependió más del esfuerzo propio del país por poner fin a los permanentes déficits fiscales, la constante alta inflación y los recurrentes desequilibrios externos. En la transición, el FMI y el BIRF hicieron recomendaciones (no siempre bienvenidas e implementadas) de reformas económicas y cumplieron con las obligaciones financieras que sus respectivos convenios constitutivos establecen en favor de sus miembros.

En 2017, Chile es un potencial acreedor del FMI si la institución activa el compromiso del NAP. Un cambio radical con la situación que el país enfrentaba en 1946. Por otro lado, el financiamiento que Chile hoy obtiene del Banco Mundial, no tiene como uno de sus objetivos principales financiar la importación de bienes de capital y la inversión interna, como lo fue durante décadas. Las operaciones del BIRF en nuestro país se centran en apoyar las prioridades de los gobiernos en pobreza, salud, educación, medio ambiente y otras áreas, contribuyendo con el conocimiento que ha adquirido en su experiencia en el mundo.

---

29 Hecho en conjunto con FAO.

## *Bibliografía*

- Banco Mundial (1946). First Annual Report by the Executive Directors. Washington, DC.
- Banco Mundial (1949). Fourth Annual Report by the Executive Directors. Washington, DC.
- Banco Mundial (2013). World Bank Group Archivists' Chronology 1944-2013. Banco Mundial.
- Banco Mundial (2017). Management's Discussion & Analysis and Financial Statements (Fiscal Year 2017). Washington, DC.
- Bordo, M.D. (1993). "The Bretton Woods International Monetary System: A Historical Overview", en Michael D. Bordo y Barry Eichengreen (eds.), *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*. NBER, University of Chicago Press.
- Carrasco, C. (2009). Banco Central de Chile 1925-1964. Una Historia Institucional. Banco Central de Chile.
- Departamento de Estado (1948). Proceedings and documents of the United Nations Monetary and Financial Conference. Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944. United States Government Printing Office, Washington, DC.
- Eichengreen, B. (2008). *Globalizing capital: a history of the international monetary system*. Princeton University Press, segunda edición.
- French-Davis, R. (1973). *Políticas Económicas en Chile: 1952-1970*. CEPLAN, Ediciones Nueva Universidad.
- FMI (s.f.), Articles of Agreement, International Monetary Fund, United Nations Monetary and Financial Conference. Bretton Woods, N. H., July 1 to 22, 1944. Washington, DC.
- FMI (1948). Report of the Mission to Chile, Staff Memorandum No. 183, January 6.
- FMI (2001). *Financial Organization and Operations of the IMF*, Treasurer's Department, International Monetary Fund. Washington, DC.
- Kapur, D.; Lewis, J.P. & Webb, R. (1997). *The World Bank. Its First Half Century*. The Brookings Institution, Washington, DC.
- Levine, F. (s.f.). "La economía chilena ante los Acuerdos de Bretton Woods", *Revista de la Facultad de Economía y Comercio*, Universidad de Chile.
- Schuler, K. & Bernkopf, M. (2014). "Who Was at Bretton Woods?", Paper In *Financial History*, Center for Financial Stability.





# ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

*Claudia Serrano M.\**

Bajo el lema “Mejores políticas para mejores vidas”, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, es uno de los foros multilaterales de mayor trascendencia global. Sus objetivos son apoyar el crecimiento económico sustentable; promover el empleo y el comercio; mejorar la calidad de vida de las personas; mantener la estabilidad financiera, y colaborar con el desarrollo económico de otros países no miembros de la Organización.

El ingreso y desempeño de Chile en la OCDE es una nítida señal de su momento histórico. Comprometido con una estrategia de crecimiento basada en una economía abierta de mercado, con un fuerte componente social orientado a la inclusión y a la igualdad de oportunidades, y con un permanente énfasis en mejoras institucionales en el ámbito público, Chile se muestra al mundo como un país con reglas del juego respetadas y con compromisos claros por un crecimiento económico que tenga en cuenta a las personas y al medio ambiente.

Chile forma parte de la OCDE desde mayo 2010. En el curso de siete años, la representación chilena en la OCDE, con el respaldo de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, se ha abocado a establecer un nivel óptimo de participación de numerosas autoridades y funcionarios, provenientes de diversas áreas de política pública en las actividades de la Organización. También ha contribuido a difundir, a nivel nacional, las recomendaciones de política, buenas prácticas y estándares OCDE. Por otra parte, se ha considerado

---

\* Embajadora de Chile ante la OCDE 2014 – 2017

una prioridad estratégica el colaborar con un creciente acercamiento entre la OCDE y la región latinoamericana.

Como se expone en este artículo, Chile ha participado en comités y grupos de trabajo en temas de alto impacto de política pública, tales como: política económica, regulación, impuestos, mercados, educación, comercio, estadísticas, buen gobierno, medio ambiente, transporte, energía, etc. Ha suscrito convenios, recomendaciones y acuerdos, y ha contratado estudios específicos sobre materias relevantes para la agenda de mejoras y reformas del país.

Desde el punto de vista de la posición nacional al interior de la Organización, Chile ha desplegado un papel líder en dos materias: la discusión de políticas orientadas al desarrollo inclusivo y la gestión de programas e iniciativas dirigidas a acercar las buenas prácticas de la Organización a América Latina. Así se puede apreciar al tomar nota de los dos grandes hitos de la participación de Chile en la OCDE, desde su ingreso en 2010: la Presidencia de la Reunión Anual del Consejo a Nivel Ministerial, en junio de 2016, y el lanzamiento y Presidencia del Programa Regional OCDE para América Latina y el Caribe, desde junio 2016 y por un período de tres años.

Este artículo se organiza en cuatro secciones. La primera presenta las claves de la Organización. La segunda expone la participación de Chile en la OCDE, abordando el proceso de acceso y los beneficios que derivan de su incorporación. Las siguientes secciones pasan revista a los hitos en los cuales Chile ha tenido una participación destacada dentro de la Organización.

## **1.- LAS CLAVES DE LA ORGANIZACIÓN**

La OCDE fue creada en 1961, con el objetivo de proyectar el apoyo a la reconstrucción de Europa luego del término de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, ha ido creciendo hasta posicionarse como la referencia principal en la determinación de estándares de calidad de políticas públicas para el desarrollo.

Los miembros originales de la OCDE fueron 17 países de Europa más Canadá, Estados Unidos y Turquía. Actualmente, 35 países forman

parte de la Organización<sup>1</sup>. Solo dos de ellos son latinoamericanos: México y Chile<sup>2</sup>. Por otra parte, gozan de la condición de socios clave o estratégicos, países que reciben un trato preferencial por su peso económico global: Brasil, China, India, Indonesia y África del Sur.

El papel de la OCDE en el escenario internacional se ha tornado gravitante, tanto por el rol de apoyo que desempeña para los países miembros, como por su aporte a la comunidad internacional en general. Su ambición no es transformarse en una institución universal, sino en una instancia selectiva en términos de su membresía, pero global en términos de su impacto e influencia en el escenario mundial. En este entendido, la OCDE participa de los cambios que se han producido en la arquitectura internacional, actuando como entidad técnica de apoyo a los principales referentes de gobernabilidad económica, tales como el G-7 o el G-20, a la vez que coopera con instancias regionales como APEC, ASEAN y Alianza para el Pacífico.

La OCDE es una organización dirigida por sus miembros a través del Consejo, con una estructura de gobierno colegiada, en la que participan los países más un representante de la Unión Europea<sup>3</sup> y cuyas decisiones se toman por consenso. Cuenta con un Secretario General elegido por períodos de cinco años renovables, y una extensa red de expertos en política pública organizados en 12 directorados<sup>4</sup>.

Los soportes de la gestión política, diplomática y técnica de la OCDE son: el consejo, los comités, la adopción de convenciones o recomendaciones, la evidencia comparada en base a un sólido sistema

---

1 Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía, Unión Europea.

2 Pronto este grupo se verá reforzado por el ingreso de Colombia y Costa Rica que se encuentran trabajando en sus procesos de acceso, etapa previa a la plena incorporación.

3 La Unión Europea tiene solo derecho a voz, no a voto.

4 1) Centro para el Emprendimiento, Empresas Pequeñas y Medianas, Desarrollo Local y Turismo; 2) Centro para Políticas Tributarias y Administración; 3) Directorado para la Cooperación al Desarrollo; 4) Directorado para la Educación y Habilidades; 5) Directorado de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales; 6) Directorado de Asuntos Financieros y Empresas; 7) Directorado de Ciencia, Tecnología e Innovación; 8) Departamento Económico; 9) Directorado de Medio Ambiente; 10) Directorado de Gobierno Público; 11) Directorado de Estadísticas, y 12) Directorado de Comercio y Agricultura.

de estadísticas, la evaluación entre pares y los estudios y evaluaciones regulares de la Organización.

\* **El Consejo:** Con igual voz y voto en las discusiones, los países se expresan en un Consejo de Gobierno que se reúne mensualmente. Una vez al año, se realiza la Reunión de Consejo a nivel Ministerial, a la que asisten altas autoridades de los países, generalmente ministros de Relaciones Exteriores, Finanzas y/o Comercio, para definir las principales líneas de trabajo para el próximo período. El Consejo es presidido por el Secretario General.

\* **Los Comités:** El análisis técnico de los temas de política pública ocurre en los comités. Estos agrupan a expertos y especialistas de los gobiernos, quienes concurren a las reuniones que se realizan normalmente en la sede en París, con una periodicidad –en general– de dos sesiones al año. Estos comités son dirigidos por un delegado de país, que ejerce como Presidente del Comité por un período de tiempo determinado. Cuenta con una mesa directiva o de coordinación (*board*) que define la agenda de trabajo y los temas a priorizar. Al mismo tiempo, los comités cuentan con respaldo de la Secretaría en materia de investigación, recopilación y análisis de datos; intercambio de experiencias; consultas con expertos; seminarios; discusión de informes, y recomendaciones de política. Existen actualmente 27 comités sustantivos con más de 150 grupos de trabajo, que cubren prácticamente todas las áreas de política pública<sup>5</sup>.

\* **Convenciones – Recomendaciones – Principios – Guías<sup>6</sup>:** El trabajo de los comités genera proposiciones que pueden finalizar en decisiones o recomendaciones. Algunas de estas recomendaciones están abiertas a la adhesión de países no miembros, lo que permite ampliar el ámbito de influencia de la Organización. Entre los instrumentos OCDE que han despertado mayor interés y respaldo por parte de la comunidad internacional se encuentran:

---

5 Se exceptúan cultura, defensa, deporte y justicia.

6 Se incluye como anexo un cuadro resumen de las principales convenciones e instrumentos OCDE

a) *Convención contra el cohecho internacional de funcionarios públicos:* Instrumento legalmente vinculante, bajo el cual los países acuerdan establecer como delito en su legislación nacional el cohecho de un servidor público extranjero e implementar políticas efectivas para investigar y sancionar el cohecho internacional.

b) *Convenio Multilateral para Implementar las Medidas Relacionadas con los Tratados Tributarios para Prevenir BEPS<sup>7</sup>:* En el que los países se comprometen a actualizar y fortalecer sus convenios tributarios bilaterales para combatir la evasión y elusión tributaria de empresas multinacionales. La convención modifica la aplicación de miles de tratados tributarios bilaterales para eliminar la doble imposición, aplica normas mínimas acordadas para contrarrestar el abuso de los tratados y mejorar los mecanismos de solución de controversias.

c) *Guías para Empresas Multinacionales:* Las que contienen recomendaciones voluntarias sobre buenas prácticas y conducta empresarial responsable, en armonía con las leyes y políticas públicas de los países y conforme a los estándares internacionales en materia de responsabilidad social corporativa. Se implementa a través del Punto Nacional de Contacto (PNC), que se encarga de difundir las Directrices y examinar los procedimientos de aplicación ante una presunta violación.

d) *Principios de Gobernanza del Agua:* Estos reconocen que la crisis del agua es principalmente una crisis de gobernanza. Propone medidas para mejorar la coordinación entre agencias; integrar objetivos diferentes (cantidad, calidad, asignación); usos distintos (agua potable, agricultura, energía, industria, medio ambiente); sugiere formas de financiamiento y mecanismos para enfrentar de forma efectiva y eficiente los desafíos asociados a un recurso cada vez más escaso y expuesto a presiones crecientes por el mayor uso.

e) *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G-20:* Actualizados el año 2015, estos principios ayudan a los hacedores de po-

---

7 Base Erosion, Profit Shifting, i.e., Erosión de la base imponible y transferencia de beneficios.

líticas públicas a evaluar y mejorar el marco legislativo, reglamentario e institucional del gobierno de las empresas, a la vez que constituyen orientaciones para los mercados de valores, los inversores, las compañías y a otros agentes económicos que intervienen en el desarrollo de un buen gobierno corporativo.

\* **Estadísticas:** Uno de los aspectos destacados de la OCDE es la base de estadísticas comparable en diversos dominios, no solo de los países miembros sino, dependiendo de los temas y casos, de otros países y regiones. Esta base de conocimiento permite medir resultados y otorga fundamento empírico a las recomendaciones de política.

\* **Evaluación entre pares:** Otro punto destacable son los ejercicios de revisión entre pares. En varios de sus campos de acción, los comités o grupos de trabajo realizan evaluaciones en profundidad sobre cómo un país o región se comporta en relación a la efectividad y alcance de sus políticas. Estas revisiones comparan las políticas actuales con las mejores prácticas a nivel internacional y producen recomendaciones que, si bien no son vinculantes, impulsan al país a mejorar su desempeño, marcando una hoja de ruta.

\* **Estudio de desempeño económico y social regulares de la organización:** La disposición de un sistema de estadísticas que se alimenta y corrige regularmente, permite a la OCDE realizar estudios económicos, sociales, institucionales y ambientales, sobre diversas temáticas y tendencias de desarrollo. Es así como se publica dos veces al año el Informe Economic Outlook y, periódicamente, estudios comparados sobre empleo, educación, pensiones, etc.

Adicionalmente, se realizan, de manera periódica, estudios por país en diversos temas. Tres ejemplos de ello son: “Evaluación Económica de país”, que se realiza una vez cada dos años y que, para el caso de Chile, junto con el reconocimiento a la solidez de las políticas macroeconómicas y los logros en reducción de la pobreza, insiste en la necesidad de mejorar la educación para reducir la brecha de oportunidades y en dar más espacios de participación económica y social a las mujeres, entre otros temas. “La Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile”,

realizada en 2016 y 2005, siendo ésta última un elemento importante en la reforma ambiental de 2010, particularmente en la parte relativa al fortalecimiento institucional. Respecto de temas educacionales, las “Revisiones de las Políticas Nacionales de Educación”, llevadas a cabo por la OCDE los años 2004, 2009, 2010 y 2013, entre otros estudios, ayudaron a guiar la reforma educacional iniciada el año 2014.

## 2.- CHILE EN LA OCDE

### *El ingreso de Chile a la OCDE*

El modelo chileno es el de una democracia fundada en el Estado de derecho, respeto a los derechos de las personas y economía de mercado abierta. Un elemento fundamental de esta estrategia es la apertura internacional a través de tratados de libre comercio con las principales economías y bloques económicos del mundo. Esta estrategia dinamizó el comercio y permitió que productos chilenos tuvieran acceso a los mercados internacionales. Como país pequeño, la cooperación internacional basada en reglas claras y comunes, así como el respeto a los acuerdos internacionales, han sido la base de la inserción internacional de Chile.

En ese contexto se explica la aspiración chilena por participar del elenco de países exitosos en su diseño económico y que comparten valores de apego democrático y apertura comercial. La apuesta fue exigente porque implicó que Chile fuera medido y evaluado de acuerdo a los estándares de desempeño internacional y que recibiera recomendaciones de política del mismo nivel de exigencia y calidad. La incorporación a un grupo de países cuyo distintivo es la evaluación permanente de sus políticas y la promoción constante de buenas prácticas a través de la comparación entre pares, marcó un hito en el ascenso de Chile en la esfera multilateral y dio una muestra clara del deseo de mejorar en lo económico y en el conjunto de las políticas públicas. El acceso a la OCDE puede verse como una “nivelación hacia arriba”, por la adopción de estándares más elevados. Dichos estándares abarcan



ámbitos tan diversos como la competencia, el comercio, la regulación de mercados, el combate a la corrupción, la protección ambiental, la responsabilidad social empresarial, el combate a la evasión y elusión fiscal, la promoción de la ciencia, tecnología e innovación, entre otros.

Ser parte de este grupo no solo implica un reconocimiento para Chile respecto de su estabilidad política, régimen democrático y de los resultados positivos de sus políticas económicas, dotándolas de un “sello de calidad OCDE”, sino también el desafío de asumir obligaciones concretas de reforma para encarar etapas más complejas de desarrollo económico y social.

A lo largo de su historia han sido pocos los momentos de apertura de la OCDE a nuevos miembros. El primer ciclo de ampliación ocurrió en 1964, cuando ingresan Japón, Australia, Nueva Zelanda y Finlandia. En los años ‘90, lo hacen Corea, México y varios países de Europa Oriental. Con ellos, el número de miembros llegó a 30. En 2007, la OCDE decidió realizar una nueva ampliación de su membresía e invitó a cinco países: Chile, Eslovenia, Estonia, Israel y Rusia, a iniciar un proceso de acceso<sup>8</sup>. Por primera vez, la OCDE definió un camino formal de acceso para evaluar la capacidad y aptitud de cada país candidato para asumir las obligaciones que implica ser parte de la Organización y estableció requisitos que se debían cumplir previo al acceso o quedar consignados como compromisos post acceso a cumplir en un período determinado.

Criterios importantes para decidir si se invita a un país fueron: el desempeño económico, la calidad de las instituciones, el nivel de convergencia respecto de los valores preponderantes de la Organización, el compromiso demostrado con sus actividades e instrumentos, y el potencial aporte que el postulante pueda representar para la comunidad de países OCDE<sup>9</sup>. En forma más específica, el acceso implica adherir al cuerpo legal de la OCDE expresado en la Convención que la constituye y sus reglas de procedimiento interno, así como a las decisiones,

---

8 A raíz de los incidentes de Ucrania, el proceso de acceso de Rusia quedó suspendido, aunque no su participación técnica en diversos comités.

9 Respecto a criterios de invitación y acceso a nuevos países a la organización ver el Noburo report (<http://www.oecd.org/globalrelations/globalrelationsstrategy/37434513.pdf>) y reporte del Grupo de Trabajo sobre Membresía y Tamaño de la OCDE, 2017.

recomendaciones, convenciones y acuerdos, principios y guías. Chile fue invitado formalmente a iniciar el proceso de acceso en 2007.

Para cumplir los estándares OCDE respecto de algunos puntos, fue necesario dictar nuevas leyes, por ejemplo, en materia de responsabilidad legal de las personas jurídicas por actos de soborno de empleados públicos extranjeros; autorización al Servicio de Impuestos Internos para intercambio de información sobre cuentas corrientes bancarias con las administraciones tributarias de países miembros de la OCDE; modificación del gobierno corporativo de CODELCO, y reforma de los gobiernos corporativos privados<sup>10</sup>. Chile realizó estas reformas entre 2007 y 2009.

Cada comité sustantivo revisó al país en las materias propias de su competencia. En las sesiones de examen los delegados nacionales presentaron su visión de los temas en discusión y respondieron a las preguntas planteadas por los delegados de diversos países. En una primera ronda, el comité formuló consultas o solicitó mejoras, las que fueron presentadas y aprobadas en una segunda vuelta. Quedaron, sin embargo, temas pendientes que fueron acordados como compromisos post acceso de Chile. En la práctica, se dio tiempo al país para adecuar su legislación y ordenamiento interno, para dar cumplimiento pleno a las disposiciones que rigen la Organización. Principalmente, estos compromisos se referían a temas ambientales y de gobiernos corporativos.

En diciembre de 2009, el Consejo de la OCDE invitó a Chile a convertirse en un nuevo miembro. En mayo de 2010 se concretó el ingreso.

### *Beneficios de la participación de Chile en la OCDE*

Chile, como miembro pleno de la OCDE, participa en todas sus instancias. Esta participación le permite actuar en un foro donde se discuten los temas que afectan el quehacer público al más alto nivel, se plantean los problemas que enfrentan los países y se buscan soluciones económicamente eficientes, socialmente inclusivas y ambientalmente responsables. La excelencia técnica del trabajo del Secretariado, el

---

10 Raúl Sáez, La OCDE y el ingreso de Chile, Revista de Estudios Internacionales 166, página 103.

compromiso de los delegados de los países con políticas que van en beneficio del bienestar de sus ciudadanos y la posibilidad de contacto con expertos de nivel mundial en sus materias de competencia, son oportunidades para nuestros funcionarios y órganos de gobierno que van en la línea del mejoramiento continuo de las políticas públicas.

Por ejemplo, en el caso del comercio, la OCDE levanta evidencia empírica que fundamenta la promoción de políticas comerciales abiertas, lo que ha servido de base y apoyo para las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio. En materia de impuestos, la OCDE trabaja para ayudar a los gobiernos a realizar reformas integrales, coherentes y coordinadas, que permitan reducir la elusión tributaria internacional y fortalecer el intercambio de información tributaria entre jurisdicciones. En Medio Ambiente se estudian, entre otros, los vínculos entre políticas económicas y ambientales, entregando evidencia sobre el efecto mutuo de ambos tipos de política y sugiriendo vías de acción para problemas complejos, como las estrategias de mitigación del cambio climático y su impacto, positivo o negativo, en el crecimiento económico.

Una de las modalidades de trabajo de las que Chile se ha beneficiado, consiste en el encargo de estudios específicos de política sectorial, basados en estadística comparable y análisis de buenas prácticas en los países miembros de la organización. Estos estudios redundan en recomendaciones para abordar problemas particulares o para diseñar políticas. Se incluye en Anexo un cuadro de los estudios realizados en 2014-2017. Algunos ejemplos de ellos, todos publicados el año 2017, son:

-“Estudio de política educacional”, que realizó un análisis del conjunto del sistema educativo chileno con el objetivo de evaluar el progreso en los últimos años y actuar como punto de referencia para evaluar las reformas de la educación en el futuro.

-Estudio “Brechas y Estándares de Gobernanza de la Infraestructura Pública en Chile”, que entrega recomendaciones para el desarrollo de infraestructura del país en un horizonte de 30 años;

-Estudio sobre el “Sistema de compras públicas”, que recomienda vías de mejora para los convenios marco.

En muchos casos, la participación de Chile en la OCDE ha permitido contar con apoyo sustantivo para el diseño de políticas. Algunos ejemplos específicos de innovaciones que contaron con estudios previos y recibieron orientación y recomendaciones de política son: las medidas para promover la transparencia en el sistema político, la modificaciones de la institucionalidad para la promoción de la inversión extranjera, la incorporación de informes de productividad en los proyectos de ley que el gobierno presenta ante el Congreso<sup>11</sup>, la reforma educacional en todo lo referido a enfatizar sistemas de educación públicos basados en derechos y orientados a mejorar las oportunidades de los más vulnerables, la reforma al sistema de pensiones, la Ley de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas, para facilitar los trámites de quiebra, la adopción de la Responsabilidad Extendida del Productor en la gestión de residuos, la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, entre las más importantes.

### **3.-PRESIDENCIA CHILENA DE LA REUNIÓN DEL CONSEJO A NIVEL MINISTERIAL (MCM) DE 2016**

El Consejo, la instancia superior de la Organización, se reúne de manera ordinaria, una vez al mes, a nivel de Representantes Permanentes, para gestionar los asuntos sustantivos y de administración general. Una vez al año, tiene lugar el encuentro a nivel de Ministros, presidido por un país miembro. En esa ocasión, las autoridades de los países se informan sobre la marcha de la Organización, definen prioridades de política, conocen avances de los principales proyectos en curso y acuerdan nuevos mandatos para el período siguiente. En cada reunión se debate un tema central, bajo el liderazgo y propuesta del país que preside. La mayoría de las veces estas discusiones derivan en

---

11 Tras el Examen de la Política Reguladora de la OCDE de 2016, el Gobierno de Chile emitió el Instructivo Presidencial No. 2 de marzo de 2017, que mandata para incluir una evaluación de impacto de la productividad para proyectos de ley del área económica.

un pronunciamiento político, el que se verá expresado en la declaración oficial del evento, instrumento que se negocia intensamente entre los países las semanas previas al encuentro. Se trata, entonces, de la reunión principal de la Organización e implica un despliegue considerable de recursos humanos y materiales.

Ya en 2014, en el marco del fluido diálogo existente entre las misiones latinas de Chile, España, México y Portugal, surgió la idea de postular a Chile para la Presidencia de la Reunión Ministerial 2016. En marzo de 2015, se plantea formalmente la candidatura chilena. La Presidenta de la República, Michelle Bachelet, realiza una visita oficial a la OCDE durante 2015 y reafirma la propuesta. La acogida de los países miembros de la OCDE fue inmediata y unánime. De manera excepcional, en la Declaración Ministerial de la MCM 2015, se anuncia la elección de Chile, que será acompañado por tres Vicepresidentes: Finlandia, Hungría y Japón.

Chile inicia entonces el proceso de selección del tema central de discusión, punto crucial para definir la agenda de la reunión y sus resultados. Las claves para tomar la decisión eran proponer un debate sobre asuntos de impacto y relevancia a nivel internacional para el conjunto de los países OCDE y, a la vez, presentar un tema que fuera de primera importancia para Chile.

Tomando en cuenta que prácticamente todas las economías de la OCDE enfrentan un largo ciclo de magro crecimiento económico, caracterizado por débiles mejoras en materia de productividad, al mismo tiempo que las economías de la OCDE han visto aumentar la brecha de desigualdad, Chile propuso el tema “Mejorando la productividad para un crecimiento inclusivo”.

Partiendo de una prioridad nacional, como es el combate a la desigualdad, y buscando proyectar el nuevo énfasis impulsado por la iniciativa NAEC (New Approaches to Economic Challenges) de la OCDE, que aboga por la multidimensionalidad del análisis de políticas públicas, se propuso un enfoque multidisciplinario sobre crecimiento e inclusión, asumiendo que ambos forman parte de una misma ecuación y que, en la medida que se analicen por separado, sin considerar las implicancias recíprocas, los resultados en términos de mejoras económicas y de inclusión social, son más débiles. Chile fue persistente en

su argumento sobre la necesidad de discutir ambos temas en forma vinculada e interdependiente, lo que constituía una audacia conceptual que generó un debate intenso y constructivo en el Consejo, en la medida que los preparativos de la reunión fueron avanzando.

Desde el principio hubo un interés manifiesto para discutir sobre debilidades en materia de productividad, entendiendo el asunto en el contexto de la cuarta revolución industrial y el despliegue de la economía digital. Pero vincular estos temas con la preocupación por la desigualdad e inclusión no fue fácil, ya que tradicionalmente estos conceptos se han tratado en forma independiente. A la vez, un número importante de países de la OCDE no sufre de un problema serio de desigualdad. Finalmente, con un apoyo decidido de la Secretaría de la OCDE y, particularmente, de Austria, España, Francia, Hungría, México y Suecia, se logró aprobar la formulación propuesta por Chile y la Secretaría de la Organización.

En términos analíticos, el tema fue trabajado en forma transversal por los directorados de la OCDE y se plasmó en el documento NE-XUS<sup>12</sup>, el que establece las bases conceptuales y empíricas del vínculo entre productividad e inclusión social y que fue aprobado por el Consejo e integrado como documento clave de la discusión ministerial.

La discusión sobre crecimiento inclusivo se abordó desde tres perspectivas, en tres grupos de trabajo. Estos fueron: educación, habilidades y trabajo de calidad; impactos de la revolución productiva asociada a los cambios tecnológicos y a la economía digital, y regulación y entornos habilitantes para economías dinámicas e inclusivas. Los ministros estuvieron de acuerdo en la necesidad de un enfoque más inclusivo para mejorar la productividad económica, con preocupación especial por zonas y firmas rezagadas y con un compromiso explícito por promover mercados más competitivos y eficientes, sacando partido de las nuevas tecnologías.

Se debe destacar que la organización de esta reunión implicó no solo la presencia de la Presidenta, sino también de cinco ministros chilenos: Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía, Trabajo y Transporte, quienes tuvieron la oportunidad de conversar con sus pares de otros países

---

12 <http://www.oecd.org/mcm/documents/The-productivity-inclusiveness-nexus.pdf>

sobre las problemáticas propias del quehacer público y la búsqueda de soluciones a problemas sociales, económicos, laborales, de transporte u otros. Finalmente, el foro OCDE de la sociedad civil, que se realiza en paralelo a la Reunión Ministerial, acogió a varias personalidades chilenas de los mundos académico, social y empresarial<sup>13</sup>. Participaciones notables tuvieron el premiado arquitecto chileno Alejandro Aravena, quien en la cena ministerial hizo la exposición principal sobre el tema de las ciudades y su papel en la distribución de oportunidades de emprendimiento y de inclusión social. Otra participación destacada fue la del físico chileno César Hidalgo, quien analiza billones de datos en el Media Lab de MIT y que se pregunta: ¿Por qué hay países que crecen más que otros? A lo que responde: crecen más los que producen muchas cosas diferentes, aportan innovación y diversidad, temas que planteó en el panel inaugural del evento.

La reunión concluyó con una Declaración Ministerial<sup>14</sup>, cuyo texto afirma: “Convenimos que son varios los posibles factores que explican las tendencias observadas en el magro crecimiento de la productividad. Entre ellos, la debilidad de la inversión y las condiciones financieras de los mercados, la lenta difusión de nuevas tecnologías, un posible incremento del poder de mercado de las empresas existentes y una regulación innecesaria o ineficiente. Reconocemos que las disparidades en las competencias, en la calidad de la educación y en los servicios sociales y de salud, podrían perjudicar la productividad agregada y agrandar las desigualdades. Acordamos la necesidad de promover un ciclo virtuoso de crecimiento económico y de mejores oportunidades e ingresos. La OCDE debería profundizar su comprensión sobre el

---

13 Chile estuvo representado en el Foro OCDE por 19 destacadas personalidades: la Presidenta Bachelet; el Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés; la Ministra del Trabajo, Ximena Rincón; el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, Andrés Gómez-Lobo; el Diputado Pablo Lorenzini; el Consejero del Banco Central, Mario Marcel; el arquitecto Alejandro Aravena; el economista José Miguel Benavente; el Director de Laboratorio de Gobierno, Juan Felipe López; el Director de InvestChile, Vicente Mira; el físico y profesor del MIT, César Hidalgo; la Vicepresidenta de Asuntos Corporativos de América BHP Billiton, María Olivia Recart; la Presidenta Regional de América Latina de SODEXO, Janet Awad; la Directora Ejecutiva de Comunidad Mujer, Alejandra Sepúlveda; el Presidente de la Confederación de la Producción y Comercio, Alberto Salas; el Presidente de Telefónica Chile y Consejero de la Comisión de Productividad, Claudio Muñoz; el Gerente de la Fundación Chile, Marcos Kulka, y el ex Ministro de Hacienda, Felipe Larraín.

14 <http://www.oecd.org/mcm/documents/2016-Ministerial-Council-Statement.pdf>

desafío de la productividad y sus posibles vínculos con las tendencias que se observan en materia de desigualdad, para explorar soluciones de políticas que aumenten la productividad y, a su vez, favorezcan el crecimiento inclusivo”.

Un importante logro de la reunión fue la firma de una declaración política<sup>15</sup> que convoca a la OCDE a: a) Identificar políticas para aumentar el crecimiento de la productividad, considerando su posible impacto en el crecimiento inclusivo y sostenible, promoviendo sinergias e identificando posibles interacciones; b) Reforzar la comprensión de los vínculos entre competencias, productividad y crecimiento inclusivo; c) Explorar políticas que permitan beneficiarse de la digitalización de la economía; d) Promover medidas para asegurar que las firmas compitan en igualdad de condiciones, e) Explorar en mayor profundidad la contribución del sector público a la productividad. Al mismo tiempo, los ministros se comprometen a trabajar para fomentar un ambiente de negocios dinámico y un mercado laboral inclusivo, para aumentar el crecimiento de la productividad y reducir las desigualdades, reconociendo los beneficios del diálogo social.

#### **4.- PROGRAMA REGIONAL DE LA OCDE PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (LAC)**

Chile asumió como un objetivo estratégico acercar la OCDE a la región latinoamericana. Esta actuación se ha desplegado en diversos foros: APEC, Alianza del Pacífico y en el recientemente creado Programa Regional OCDE para América Latina y el Caribe, en el cual Chile ha desempeñado un papel líder, todo lo que contribuye directamente al impacto global de la Organización. En particular, se ha dado un apoyo permanente a los procesos de acceso de Colombia y Costa Rica, en la búsqueda de una presencia más sólida y consolidada de la región en la OCDE. Este apoyo se ha plasmado en intercambios de expertos, consejo a nivel de delegaciones y por comités relevantes y preparación de información para las revisiones de pares y expertos. La experiencia

---

15 <http://www.oecd.org/mcm/documents/Declaration-on-enhancing-productivity-for-inclusive-growth-2016.pdf>



que tuvo Chile en su proceso de acceso ha sido transmitida a estos dos países para mejorar sus propios procesos. En el mismo sentido, y como parte de su política multilateral con acento en la región, Chile está apoyando las solicitudes de Argentina, Brasil y Perú, para ser considerados en un próximo proceso de invitación a nuevos países para integrar la Organización.

En el marco de su estrategia de relaciones globales, la OCDE ha desarrollado programas regionales para incrementar la colaboración con gobiernos de países no miembros y con las regiones estratégicas del mundo, incluido el Sudeste Asiático, América Latina y el Caribe (ALC), Eurasia, el Oriente Medio y el Norte de África (MENA) y el Sudeste de Europa (SEE). En esta línea, Chile participó activamente para diseñar, lanzar y presidir el quinto y más reciente programa regional de la OCDE, el Programa Regional para América Latina y el Caribe.

El Programa LAC surgió de la iniciativa del grupo latino (México, España, Portugal y Chile), el que fue introduciendo esta propuesta y convenciendo, por medio de diálogo e información, a los demás países de la OCDE. En 2013, la resolución del Consejo de la OCDE sobre Fortalecimiento de las Relaciones Globales invitó al Secretario General a “explorar y desarrollar recomendaciones para el Consejo sobre cómo reforzar aún más el componente regional de las relaciones globales de la Organización, en particular en relación con África y Latinoamérica”. En 2014, el documento sobre Alcance Global de la OCDE hizo un balance de la situación de su trabajo con América Latina y el Caribe, y estableció posibles caminos para el futuro, incluyendo “la posibilidad de establecer un programa regional integral para América Latina y el Caribe durante el próximo bienio”. En la declaración ministerial del año siguiente, 2015, se invitó a los países miembros a la Organización para “consolidar las actividades con los países de América Latina y el Caribe, a través de un marco estratégico, y a considerar el establecimiento de un programa regional que podría ser lanzado en el MCM 2016”.

México, España, Portugal y Chile pusieron en ejecución un plan de trabajo incremental que buscó destacar la necesidad y conveniencia de un programa OCDE para la región. Las principales razones para apoyar la creación de este programa fueron: 1) Proporcionar un marco de cooperación estratégica y horizontal entre América Latina y el Caribe

con la OCDE, que facilite el conocimiento, el diálogo y el aprendizaje mutuo, con miras a enriquecer la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en la región; 2) Impulsar un mayor acercamiento de la región a los estándares y buenas prácticas OCDE; 3) Facilitar la cooperación entre la OCDE y otros organismos internacionales relevantes, con miras a aprovechar las sinergias, evitar la duplicación y aumentar el impacto del trabajo de estas organizaciones en su apoyo a los procesos de reforma en la región.

El Programa LAC fue aprobado en enero de 2016 y lanzado durante la Reunión Ministerial presidida por Chile, con la participación de los presidentes Michelle Bachelet y Ollanta Humala, en representación de los dos países que dirigirían el Programa los tres primeros años.

El Programa LAC está concebido para apoyar el proceso de reformas que está llevando a cabo la región en tres áreas fundamentales: productividad, inclusión social y gobernanza. Estas áreas fueron definidas en consulta con los países de la región y en base al análisis de la OCDE y de otros organismos internacionales, acerca de las áreas estratégicas que están al centro de los desafíos de países de ingreso medio y países en vías de desarrollo de la región. Entre 2015 y 2016, América Latina y el Caribe experimentaban una desaceleración económica provocada por los menores precios de las materias primas y el menor crecimiento mundial, contexto que puso aún más de manifiesto las deficiencias estructurales de la región. A pesar de los avances logrados en las últimas décadas, América Latina y el Caribe continúa siendo la región del mundo con mayor desigualdad de ingresos, con un peso importante de la economía informal y con una brecha de productividad sustancial respecto de las economías más avanzadas (la productividad laboral es alrededor de un tercio inferior a la media de la OCDE). En este contexto, los gobiernos de la región enfrentan el reto de colocar a sus economías en una senda de crecimiento firme, justo y sostenible, por medio de reformas estructurales apropiadas. Este punto de vista, compartido por la mayoría de las organizaciones internacionales y los formuladores de políticas, llevó a establecer las tres prioridades temáticas del programa para asegurar el camino hacia un desarrollo sostenible: aumentar la productividad, promover la inclusión social y fortalecer las instituciones y la gobernanza.

El Programa está estructurado para permitir la participación de todos los países de la región, en especial los países LAC miembros del Centro del Desarrollo de la OCDE, que actualmente son once: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, República Dominicana, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay y dos países no miembros, Guatemala y El Salvador. Los órganos de gobernanza son un *Steering Group* y un *Advisory Board*. El *Steering Group* (compuesto por todos los países OCDE y los países LAC que participen en el programa, más organizaciones internacionales invitadas) proporciona una orientación estratégica general y es responsable de la definición del programa de trabajo. El *Advisory Board* (compuesto por Argentina, Canadá, Chile, Corea, Costa Rica, España, México, Perú, Portugal, Reino Unido y Uruguay, más CEPAL, BID y CAF), tiene por objeto preparar las reuniones del *Steering Group* y ser una instancia de pensamiento estratégico e innovador, para explorar posibles nuevos proyectos y apoyar las actividades de recaudación de fondos.

El primer año de implementación del Programa ha sido exitoso. El liderazgo de los países copresidentes, el trabajo de la Secretaría OCDE, la intensa relación previa entre la OCDE y la región, así como el gran interés de los países LAC, han contribuido a que se hayan alcanzado importantes logros. Destacan la realización de cuatro reuniones del *Steering Group* con la participación de un número importante de ministros de la región en cada una de ellas y la aprobación de un documento programático para guiar la implementación del Programa durante 2016-2018, la realización de la Conferencia Internacional y Reunión Ministerial sobre Productividad y Crecimiento Inclusivo, y el comienzo de dos iniciativas nuevas como son la Nueva Red LAC sobre Integridad en el Sector Público y el proyecto Promoviendo Mejores Políticas para las PyMEs. Además, durante este período se han definido proyectos prioritarios en áreas que cubren los tres pilares temáticos del programa y se está organizando la Reunión Ministerial sobre Protección Social, que se realizará en noviembre de 2017, en Paraguay, y planificando la Reunión Ministerial sobre Gobernanza, que se realizará en Perú en 2018.

Especial mención merecen la Conferencia Internacional y la Reunión Ministerial “Impulsar la Productividad y el Crecimiento Inclusivo en

América Latina” y la Nueva Red LAC sobre Integridad en el Sector Público. La primera, se celebró en Santiago el 5 y 6 de diciembre de 2016, organizada por el Ministerio de Economía de Chile con la OCDE y el BID. La publicación “Aumentar la Productividad y el Crecimiento Inclusivo en América Latina” fue preparada para apoyar las discusiones a las cuales asistieron más de 300 participantes, entre ellos, la Presidenta Bachelet, los ministros de Economía y Hacienda de Chile, así como ministros de Argentina, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana, además de representantes del BID, la CAF, la CEPAL y el Banco Mundial. Por su parte, la Nueva Red LAC sobre Integridad en el Sector Público se lanzó en Santiago el 18 y 19 de mayo de 2017, en una reunión organizada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, la OCDE y el BID. Participaron 10 países de la región, todos con representantes de, a lo menos, dos instituciones por país. Por Chile participó el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia, el Servicio Civil y ChileCompra.

Chile ha contribuido al diseño, puesta en marcha e implementación del Programa LAC, promoviendo una visión inclusiva del programa que acoja a todos los países interesados, focalizada en las necesidades e intereses de la región y que agregue valor a la cooperación previa de la OCDE en la región, a través de la inclusión de nuevas actividades requeridas o sugeridas por los países participantes en el programa. Al mismo tiempo, el programa genera una coordinación más estratégica de las actividades que la OCDE ya realizaba con LAC. Ello ha sentado las bases para el trabajo futuro del Programa y ha servido para reforzar las relaciones de Chile en América Latina. Se está realizando así un aporte sustantivo a la prioridad regional de la política exterior de Chile y se está fortaleciendo la imagen de Chile como país comprometido con la comunidad internacional, socio confiable y buen vecino.

SIGLAS

ALC	América Latina y el Caribe.
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico.
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.
BEPS	Base Erosion, Profit Shifting, Erosión de la base imponible y transferencia de beneficios.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CAF	Corporación Andina de Fomento.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
LAC	Latino América y el Caribe
MCM	Ministerial Council Meeting, Reunión Ministerial del Consejo.
MENA	Middle East and North of Africa, Medio Oriente y Norte de África.
NAEC	New Approaches for Economic Challenges, Nuevos Enfoques para Desafíos Económicos.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
SEE	South East Europe, Europa del Este y los Balcanes.
SEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

## PRINCIPALES INSTRUMENTOS LEGALES DE LA OCDE

Se incluyen los instrumentos legales y estándares que deben ser acatados por los países que deseen postular a la OCDE, de acuerdo con la decisión del Consejo del 31.05.2017 (C (2017)50 REV2).

### *Convenciones:*

-“Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions”.

### *Códigos:*

-“Codes of Liberalisation of Capital Movements and Current Invisible Operations”.

### *Declaraciones:*

-“Declaration on International Investment and Multinational Enterprises and related instruments”.

### *Recomendaciones y Decisiones:*

1.- “Recommendations on Principles of Corporate Governance”.

2.- “Recommendation on Principles for Internet Policy Making”.

3.- “Recommendation on Good Statistical Practice”.

4.- “Recommendation of the Council on Member Country Measures Concerning National Treatment of Foreign Controlled Enterprises and Based on Considerations of Public Order and Essential Security Interest”.

5.- “Recommendation of the Council concerning Member country exceptions to National Treatment and National Treatment Related

Measures concerning Investment by Established Foreign-Controlled Enterprises”.

6.- “Recommendation of the Council concerning Member country exceptions to National Treatment and National Treatment Related Measures concerning the Services Sector”.

7.- “Recommendation of the Council concerning Member country exceptions to National Treatment and National Treatment Related Measures in the Category of Official Aids and Subsidies”.

8.- “Recommendation of the Council concerning Member country exceptions to National Treatment and Related Measures concerning Access to Local Bank Credit and the Capital Market”.

9.- “Recommendation of the Council on Guidelines for Recipient Country Investment Policies relating to National Security”.

10.- “Recommendation of the Council on the Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas”.

11.- “Recommendation of the Council on the OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains”.

12.- “Recommendation of the Council on the Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector”.

13.- “Decision of the Council on International Investment Incentives and Disincentives”.

14.- “Decision on the Council on Conflicting Requirements being imposed on Multinational Enterprises” .

15.- “Decision on the Council on the Third Revised Decision concerning National Treatment”.

16.-“Decision of the Council on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises”.

### *Estándares y Foros*

1.- “Inclusive Framework on BEPS Implementation”.

2.- “Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes”.

### *Proyectos Encargados por Chile a la OCDE entre marzo 2014 y julio 2017*

MISOCDE 15.09.17

Nº	Proyecto	Organismo Público Solicitante	Grupo OCDE Ejecutor	Estado
1	Fortalecimiento de la Estrategia de Promoción de Inversiones Extranjeras.	Comité de Inversiones Extranjeras.	Directorado de Asuntos Financieros y de Empresa - Comité de Inversiones.	Finalizado.
2	Estudio de caso en 2 programas de viviendas en Chile: el Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS 49 y el nuevo Programa de Subsidio de Alquiler.	Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	Directorado de Asuntos Sociales y Empleo - Grupo de Trabajo en Políticas Sociales.	Finalizado.
3	Estudio sobre legislación de relaciones laborales en países OCDE.	Ministerio del Trabajo y Previsión Social.	Directorado de Asuntos Sociales y Empleo - Grupo de Trabajo en Políticas Sociales.	Finalizado.



N°	Proyecto	Organismo Público Solicitante	Grupo OCDE Ejecutor	Estado
4	Revisión del sistema nacional de educación.	Ministerio de Educación.	Directorado de Educación y Habilidades.	En curso.
5	Revisión de uso efectivo de recursos en la escuela.	Ministerio de Educación.	Directorado de Educación y Habilidades.	En curso.
6	Estudio sobre el sistema de capacitación.	Ministerio del Trabajo y Previsión Social.	Directorado de Educación y Habilidades.	Finalizado.
7	Estudio Política Regulatoria en Chile.	Ministerio de Economía.	Directorado de Gobierno Público – Comité de Política Regulatoria.	Finalizado.
8	Asistencia técnica para la actualización de tablas de mortalidad para el sistema previsional chileno.	Superintendencia de Pensiones y Superintendencia de Valores y Seguros.	Directorado de Asuntos Financieros y Empresariales.	Finalizado.
9	Estudio Contratos Multinivel.	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.	Directorado de Gobierno Público – Comité de Desarrollo Regional.	Finalizado.
10	Estudio Reforma Municipal.	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.	Directorado de Gobierno Público – Comité de Desarrollo Regional.	Lanzamiento 11 de julio en Santiago.

Nº	Proyecto	Organismo Público Solicitante	Grupo OCDE Ejecutor	Estado
11	Revisión de las Brechas y Estándares de Gobernanza de la Infraestructura en Chile.	Ministerio de Obras Públicas.	Directorado de Gobierno Público y Foro Internacional de Transporte.	Finalizado.
12	Seminario Estado Futuro – Innovación en el sector público en Chile.	Laboratorio de Gobierno.	Directorado de Gobierno Público.	Finalizado.
13	Revisión del Proceso y Sistema de Presupuesto.	Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.	Directorado de Gobierno Público.	Finalizado.
14	Diagnóstico de las habilidades y capacidades institucionales para un servicio civil más innovador en Chile.	Laboratorio de Gobierno.	Directorado de Gobierno Público-	Finalizado.
15	Mejores Prácticas Internacionales en el Diseño de Convenios Marco.	ChileCompra.	Directorado de Gobierno Público.	Finalizado.
16	Revisión de la Política de Puertos de Chile.	Ministerio de Transporte.	Foro Internacional de Transporte.	Finalizado.

N°	Proyecto	Organismo Público Solicitante	Grupo OCDE Ejecutor	Estado
17	Modelos de Gobernanza en Educación Superior y Crecimiento Estratégico de Matrícula.	Ministerio de Educación.	Directorado de Educación y Habilidades.	En curso.
18	Estudio sobre tasas de reemplazo y sistema de pensiones en Chile.	Comisión Asesora Presidencial en materia de Pensiones.	Directorado Asuntos Financieros y Empresa.	
19	Evaluación y recomendaciones de políticas para centros de investigación.	Consejo de Innovación.	Directorado de Ciencia, Tecnología e Industria.	Finalizado.
20	Energy Policy Review.	Ministerio de Energía.	Agencia Internacional de Energía.	En curso.
21	Proyecto SPINE (relación uso de la tierra, transporte y contaminación atmosférica en Santiago).	Ministerio de Medio Ambiente.	Directorado de Medio Ambiente.	En curso.
22	Análisis del Proceso Constituyente Abierto a los Ciudadanos en Chile.	Ministerio Secretaría General de la Presidencia.	Directorado de Gobierno Público.	En curso.
23	Review of the Implementation of the Regulatory Impact Assessment in Chile.	Ministerio de Economía.	Directorado de Gobierno Público – Comité de Regulación.	En curso.

Nº	Proyecto	Organismo Público Solicitante	Grupo OCDE Ejecutor	Estado
24	Estudio Política de Transformación Productiva Chile.	CORFO.	Centro de Desarrollo.	En curso.
25	Diagnóstico de la participación de Chile en las Cadenas Globales de Valor.	DIRECON.	Directorados de Comercio y de Asuntos Financieros y de Empresa.	Finalizado.
26	Revisión del Punto Nacional de Contacto de las Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales.	DIRECON.	Directorado de Asuntos Financieros y de Empresa.	En curso.
27	Skills and Labour Market Performance for Youth, Women and Older Workers.	Comisión Nacional de Productividad.	Directorado de Asuntos Sociales y Empleo.	En curso.
28	Informe Técnico y Análisis de Experiencia Comparada para Diseño del Gobierno Corporativo de la Institucionalidad Pública de la Administración de la Nueva Cotización de 5% de cargo del Empleador.	Ministerio de Hacienda.	Directorado de Asuntos Financieros y de Empresa.	En curso.



# APEC: INSERCIÓN EN EL ASIA PACÍFICO

*Manfred Wilhelmy\**

## LA ETAPA INICIAL

La idea de una “Comunidad del Pacífico” subyace como motivación de fondo en la inserción chilena en la dinámica región de Asia-Pacífico. Las notas distintivas de la idea de comunidad incluyen la aproximación al Pacífico como el mayor espacio abierto del mundo, que convoca a actores de todas las naciones, pero privilegia, en primer término, la participación de los ribereños de la Cuenca, así como del Pacífico insular. También incorpora la concepción de los vastos espacios marítimos no como obstáculos sino, ante todo, como vías de comunicación, que invitan a la navegación y, por ende, al conocimiento e intercambio; el descubrimiento del enorme potencial de encuentros e interacciones políticas, económicas, sociales y culturales, entre antiguas y modernas civilizaciones, Estados y sociedades de Asia, América y Oceanía, y el énfasis contemporáneo en la temática de la prosperidad común, alternativa cooperativa e integradora que contrasta con las grandes confrontaciones históricas en el Pacífico<sup>1</sup>.

La primera iniciativa contemporánea relevante que procuró avanzar hacia la concreción de este ideario, provino de empresarios de Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia y Japón, quienes en 1967 establecieron la red Pacific Basin Economic Council (PBEC), la que

---

\* Director Ejecutivo CEA, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

1 Véase Borthwick, M. y otros (2014). *Pacific Century – The Rise of Modern Pacific Asia*. Cuarta edición. Boulder, Colorado: Westview Press, especialmente el capítulo introductorio y la sección “the revival of East Asian regionalism”, pp. 542 y ss.; Wilhelmy, M. (2010). “La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico”, *Estudios Internacionales* 167, pp. 125-142; Salazar Sparks, J. (1999). *Chile y la Comunidad del Pacífico*. Santiago, Editorial Universitaria. segunda edición.

sigue existiendo y se presenta como la “voz independiente del sector privado” en la región. No obstante, PBEC ha perdido importancia, ya que su rol ha sido, en gran parte, eclipsado por las conferencias empresariales que se realizan en el marco de las Cumbres de APEC.

En 1980, una segunda red del Pacífico, Pacific Economic Cooperation Council (PECC), constituida por comités nacionales integrados por académicos, empresarios y funcionarios públicos (estos últimos sin representar oficialmente a los respectivos gobiernos), comenzó a generar propuestas de integración regional, tarea que continúa hasta el presente.

Desde mediados de la década de 1980, las deliberaciones en PECC fueron generando creciente apoyo a la constitución de una entidad intergubernamental, dedicada a la integración y la cooperación económica en la Cuenca del Pacífico. Desde fines de los años 80, Chile organizó un Comité nacional e ingresó a la red PECC en 1991. En 1997, el Comité Chileno del PECC, radicado en la Fundación Chilena del Pacífico –entidad creada a fines de 1994 para reforzar el acercamiento de Chile al Asia-Pacífico–, realizó la conferencia PECC XII. Ha sido la única reunión general de esta red del Pacífico celebrada en América Latina en toda la historia de PECC, y –con cerca de 1100 delegados– la mayor conferencia de cooperación económica en el Pacífico que ha tenido lugar en esta parte del mundo.

El foro APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) se estableció en 1989 por iniciativa de Australia, Japón y miembros de ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), con el carácter de instancia consultiva de la región Asia-Pacífico. La motivación central de los fundadores fue la constatación de que, en un marco de crecientes relaciones comerciales y de flujos de inversión entre las economías de la región –en plena época del llamado “milagro asiático–, era altamente aconsejable estimular los intercambios de propuestas acerca del desarrollo de las cada vez más estrechas interdependencias económicas en el Pacífico, que aparecía como una tendencia hacia una integración regional “de facto”.

En ese momento, a nadie extrañaba que no hubiera presencia latinoamericana alguna entre los fundadores del foro. La noción de “Asia-Pacífico” se refería básicamente al Este de Asia y Oceanía. El

elemento “trans-Pacífico” se manifestaba, a lo sumo, en las crecientes relaciones entre el llamado “Oeste del Pacífico” (“Western Pacific”), Estados Unidos y Canadá. No obstante, a principios de los años ‘90, México lograría su ingreso al foro, lo que se debió básicamente a su participación en NAFTA.

Este precedente fue sumamente favorable a las pretensiones chilenas de participar en APEC. El gobierno del Presidente Patricio Aylwin desarrolló una exitosa estrategia diplomática ante miembros como Estados Unidos, Australia y países del Sudeste Asiático (especialmente Malasia), que culminó a fines de 1993, cuando los líderes declararon que Chile podría ingresar progresivamente a los grupos de trabajo de APEC y tener plena participación a partir de la Cumbre siguiente<sup>2</sup>.

## NATURALEZA DE APEC

En un principio, se entendió que APEC no pretendería constituir una entidad dedicada a la negociación de acuerdos comerciales. Ello descartaba cualquier competencia regional con el entonces GATT (después Organización Mundial del Comercio, OMC). Más bien, los fundadores apoyaban las negociaciones comerciales multilaterales que se realizaban en la época, que culminarían exitosamente con el Acuerdo de Marrakech. Consecuente con esta postura, no se planteó un proyecto de integración económica regional del tipo de zona de libre comercio o alguna fórmula más avanzada de apertura comercial.

APEC tampoco se concibió como una organización regional de carácter convencional (del tipo OEA o similar), ya que en ningún momento se pensó en negociar un tratado que contemplara una Carta, con una institucionalidad propia de organización intergubernamental, expresada en órganos permanentes y un conjunto de derechos y obligaciones jurídicamente vinculantes. Sin duda, esta opción se debió a la influencia de los miembros de ASEAN, que desde 1967 venían desarrollando un subregionalismo *sui generis*, basado solamente en un

---

2 Al respecto, ver, entre otros, la tesis de Magíster en Ciencia Política de Chantal Signorio (1996). “Chile y su Ingreso a APEC”, Santiago, Instituto de Ciencia Política PUC; Wilhelmy, M. y Lazo, R. (1997). “La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico”, Estudios Internacionales 117, pp. 3-35.



breve documento político fundacional (Declaración de Bangkok), que permitiría ir desarrollando una “hoja de ruta” de diálogo y cooperación, de manera consensuada y flexible, a través de una entidad de estructura “liviana”. La adopción de este criterio permitiría acomodar la incorporación de la República Popular China junto a Taiwan (con el “alias” de Taipei Chino) y a Hong Kong, que en la época todavía era una colonia británica. Haciendo lugar, de este modo, a la peculiar heterogeneidad política imperante en el mundo chino, la solución pragmática de APEC fue declarar la conveniente ficción que los miembros se integraban en cuanto “economías”, no en calidad de Estados.

Menos aún se pensó en dotar a APEC de algún carácter supranacional, o de definir esta característica, propia del regionalismo europeo occidental, como una meta futura. Para los miembros asiáticos, varios de ellos recientemente independizados, el resguardo celoso de las prerrogativas soberanas de cada miembro resultaba fundamental, lo que descartaba cualquier opción de integración que contemplara algún grado de delegación de competencias a una entidad central.

En último término, nunca se trató de definir la naturaleza del foro APEC, intento que sin duda hubiera dado lugar a un debate inconveniente y riesgoso, probablemente estéril, en circunstancias que de lo que se trataba era de impulsar las deliberaciones acerca de una creciente agenda comercial, financiera y de interdependencia económica en general.

En la literatura especializada se ha caracterizado a APEC como una “asociación económica abierta”, lo que –si bien puede ser un aporte– no ha despejado el tema conceptual, ni (en cuanto a lo de “abierto”) resulta exacto en una entidad que está pronta a completar veinte años sin admitir nuevos miembros. La misma naturaleza de la “entidad” no se expresa cabalmente en su nombre. En efecto, “APEC” no declara ser organización, ni consejo, tampoco alianza ... por lo que la denominación de “foro” no pasa de ser una convención, a falta de otra denominación explícita.

## UNA ENTIDAD EVOLUTIVA Y FLEXIBLE

La estructura inicial de APEC contempló solamente las conferencias ministeriales anuales y, para secundar a los ministros, la reunión de los Altos Funcionarios (Senior Officials' Meeting, SOM). Las Cumbres de APEC (APEC Economic Leaders' Meeting, AELM) fueron una creación posterior, ya que la primera Cumbre se realizó a fines de 1993, en Blake Island, estado de Washington, bajo la presidencia de Bill Clinton.

El gradualismo de APEC ha tenido la ventaja de la flexibilidad. En sucesivos ciclos anuales de trabajo, bajo la presidencia rotativa de uno de los miembros, el centro de gravedad del foro se ha ido configurando en torno a las Cumbres con su correspondiente conferencia ministerial, otras reuniones ministeriales (especialmente la de ministros responsables del comercio, MRT), al tiempo que se ha integrado al sector empresarial (en el Consejo Consultivo Empresarial, ABAC) y –en un nivel más modesto– a los académicos (a través del APEC Study Centers' Consortium, ASCC).

Si bien la regla de decisiones por consenso conlleva el riesgo de bloqueo de decisiones por miembros eventualmente renuentes a otorgarlo, la diplomacia informal ha operado sutilmente para prevenir eventuales parálisis por falta de consenso.

A partir de mediados de los años '90, los líderes prescindieron de los aportes intelectuales que venía haciendo un grupo de personalidades (Eminent Persons Group, EPG), optando, en cambio, por convocar a empresarios nominados por los gobiernos como actores reales de las relaciones comerciales y financieras de la región. Este consenso dio lugar a ABAC (APEC Business Advisory Council), consejo integrado por un máximo de tres empresarios por economía, designados libremente por el líder respectivo<sup>3</sup>. ABAC estableció ciclos de trabajo de cuatro sesiones cada año, culminando en cada una de las Cumbres. En estos encuentros, los líderes no solamente toman nota del informe anual de los empresarios (ABAC Report to Leaders), sino que además conversan

---

3 Tommy Koh, Lee Tsao Yuan y Arun Mahizhnan en "Integrating the Business Community in the APEC Process: Genesis of the Pacific Business Forum", cap. 8 del libro *APEC at 20: Recall, Reflect, Remake*, editado por K. Kesavapany y Hank Lim, Singapur, ISEAS, 2009, narran la breve historia del "Pacific Business Forum", PBF, etapa intermedia entre EPG y ABAC, consejo asesor que los Líderes accedieron a establecer por recomendación del PBF.

directamente con ellos, sin intermediación de los ministros. Por otra parte, ABAC suele convocar conferencias empresariales ampliadas en el marco de las mismas Cumbres (APEC CEO Summit), invitando a algunos de los líderes –los que se han estimado más importantes– a dirigirse a los centenares de representantes del sector privado regional (y algunos de otras partes del mundo) que asisten a estos eventos. Se ha creado, de esta manera, una tradición de diálogo fluido, y de cierta influencia recíproca entre empresarios de las 21 economías, más otros invitados, y los más altos dirigentes políticos que, con el título de “Líderes”, representan a países (economías) de gran peso global y regional. Obviamente, a ello se agregan útiles oportunidades de vinculación (“networking”) entre los mismos empresarios y sus asesores, especialmente en el marco de las citas CEO Summit, que han llegado a tener importantes niveles de convocatoria de actores relevantes del comercio, las finanzas, las industrias manufactureras, los servicios logísticos, las tecnologías de la información y otros sectores.

Frente a los empresarios, la participación de los académicos es comparativamente modesta. En la Cumbre de 1993 se acordó que, con el fin de estimular las investigaciones sobre la integración de las economías y la difusión pública de la misma, los miembros fundarán sendos Centros de Estudio APEC. Estos, agrupados en el APEC Study Centers’ Consortium (ASCC) celebrarían conferencias anuales en la economía encargada de la conducción del foro. Sin que exista un informe académico periódico, la instancia más frecuente de comunicación de ASCC con el mundo oficial ha sido a nivel de SOM.

Las funciones de administración y coordinación de APEC recaen tanto en la economía que conduce cada ciclo anual, como en un Comité *ad-hoc* de los miembros, y en la Secretaría General del foro. Aún evitando que esta se convierta en una burocracia “pesada” y que llegue a constituir un factor de poder dentro de la estructura de APEC, los miembros han reconocido gradualmente la importancia práctica de fortalecer esta instancia. Por ello, se pasó de una administración basada en comisiones de servicio de funcionarios diplomáticos de los miembros, a una organización que cuenta con un núcleo profesional de alta calidad, encabezado por un Secretario General especialmente contratado. La Secretaría incluye una unidad de análisis y apoyo a

las políticas de integración y cooperación, APEC Policy Support Unit, que por la reconocida calidad técnica de sus trabajos goza de creciente consideración entre los miembros. El establecimiento de la Secretaría General de APEC en Singapur confirma la importancia que siempre han tenido en APEC los países (economías) del Sudeste Asiático.

## LOS TEMAS CENTRALES

La agenda de deliberaciones comerciales y financieras ha tenido lugar, en buena medida, en un Comité *ad-hoc* (Committee on Trade and Investment, CTI). A través del tiempo, el crecimiento de la agenda ha dado lugar a una proliferación de otros comités, subcomités, grupos de trabajo y foros de diálogo de distinta naturaleza, que han arrojado dispares resultados, introduciendo grados de complejidad, fuerzas inerciales y problemas de coordinación burocrática que inicialmente no se anticiparon.

No obstante, la organización de la agenda temática de APEC en torno a los conceptos de liberalización, facilitación y cooperación económica y técnica (que incluye la idea de “capacity building”), es una convención ampliamente compartida entre los miembros. Sin duda, la liberalización es el componente central, tanto en lo referente al comercio como a los flujos financieros. Pero la facilitación se ha visto como un campo donde el pragmatismo de APEC tiende a producir resultados concretos, en términos de disminución de los llamados costos de transacción.

A veces se refunden los bloques de liberalización y facilitación en la llamada “agenda TILF” (Trade and Investment Liberalization and Facilitation). La facilitación, en todo caso, es una categoría mixta, que incluye un conjunto heterogéneo de políticas y medidas, tendientes a disminuir o eliminar obstáculos al intercambio, que ha cobrado más importancia en la medida que múltiples barreras o regulaciones internas (“behind the border”) tienen el potencial de seguir encareciendo el comercio, aún cuando los aranceles muestren importantes niveles de reducción. Por último, la agenda de cooperación económica y técnica (Ecotech), compromete a los miembros más desarrollados a mejorar

las condiciones de participación de los menos desarrollados, a través de distintas acciones de capacitación y fortalecimiento institucional (origen de la expresión “capacity building”). Algunos autores, entre quienes destaca Ipppei Yamazawa, han señalado que la agenda Ecotech no ha tenido un desarrollo suficiente, acaso porque entre las economías desarrolladas no se ha reconocido suficientemente el gran potencial integrador que podrían tener importantes iniciativas de cooperación con los miembros menos desarrollados, con los consiguientes beneficios en términos de elevar el “sentido de comunidad” entre los miembros de APEC<sup>4</sup>.

## LAS GRANDES METAS

En la Cumbre de 1994, celebrada en Indonesia, los líderes de APEC acordaron las “metas de Bogor”, y en los años siguientes, los líderes y los ministros procuraron definir estrategias de avance de los miembros hacia dichas metas. En términos de la primera meta de Bogor, que debía alcanzarse hacia el año 2010, las economías desarrolladas de APEC debieran haber logrado, esencialmente, la liberalización de sus intercambios comerciales y financieros. La segunda meta complementa la anterior, en términos de fijar el año 2020 para alcanzar la plena liberalización de los mencionados intercambios entre todos los miembros del foro.

El gobierno de Chile, confiando en la trayectoria nacional de apertura comercial y financiera unilateral, y especialmente en la estrategia de negociación de tratados de libre comercio de los gobiernos de la Concertación, optó por acogerse al cumplimiento de la primera meta de Bogor, junto a las economías desarrolladas.

En el ciclo de trabajo del año 2010, liderado por Japón, necesariamente fue un punto central de la agenda, emitir un pronunciamiento oficial acerca de la primera de las mencionadas metas. Sobre la base de una serie de estudios técnicos y de deliberaciones entre los miembros, la Cumbre 2010 reconoció avances sustanciales hacia el cumplimiento de

---

4 Yamazawa, I. (2004). “APEC’s achievements and tasks” en Riyana Miranti y Denis Hew (eds.), *APEC in the 21st Century*. Singapur: ISEAS, pp. 17-19.

la meta de liberalización y aplaudió logros importantes en el resto de la agenda (especialmente la de facilitación), agregando que, con todo, quedaban importantes tareas pendientes.

De acuerdo a una síntesis de documentos emanados de la instancia técnica SOM, entre estas debía mencionar: (a) aranceles especialmente altos para ciertos productos agrícolas, textiles y vestuario; (b) condiciones restrictivas en los ámbitos de servicios financieros, telecomunicaciones, transporte y medios audiovisuales; (c) restricciones a la inversión extranjera directa, bajo la forma de actividades excluidas, porcentajes máximos de inversión y mecanismos discrecionales de autorización previa; (d) persistencia de una variedad de barreras no arancelarias y de regulaciones en diversas áreas, destacándose algunas como normas técnicas, propiedad intelectual y compras de los gobiernos. En otras palabras, los miembros reconocieron que se había alcanzado un cumplimiento de la primera meta de Bogor, que solamente se podía calificar como parcial<sup>5</sup>.

Para Chile, en su calidad de economía conductora del ciclo APEC 2019 –año del trigésimo aniversario del foro– será un desafío importante trabajar en la evaluación económica del progreso del foro, frente al inminente vencimiento del plazo de la segunda meta de Bogor en el año siguiente. Por otra parte, ya se está planteando la necesidad que los órganos y estamentos de APEC elaboren, bajo nuevas y complejas tendencias económicas y políticas en el sistema internacional, un “menú de opciones” para definir una “hoja de ruta” de los procesos de cooperación económica, por lo menos hasta el año 2030.

## LAS VÍAS DE LIBERALIZACIÓN

Como se señaló anteriormente, desde sus inicios, el foro APEC tuvo vocación multilateral, apoyando las negociaciones comerciales que llevarían a su conclusión la Ronda de Uruguay y al establecimiento de la OMC. En consonancia con esta postura, al menos en principio, los procesos de apertura de los miembros de APEC debían tener carácter no discriminatorio, principio que se conoció como “regionalismo

---

5 Yamazawa, I. (2012). APEC: New Agenda in Its Third Decade. Singapur: ISEAS, p. 67.

abierto”. Más recientemente, las declaraciones anuales de ministros y de líderes han expresado un apoyo consistente a los esfuerzos para concluir las negociaciones de la agenda de Doha, objetivo que, como se sabe, no se ha alcanzado.

Lo anterior implicaba que APEC no podía ver con buenos ojos la formación de bloques comerciales regionales, por su carácter discriminatorio, como tampoco la creciente tendencia a la conclusión de múltiples acuerdos bilaterales de libre comercio, en cuanto implican el establecimiento de preferencias comerciales que afectan a las partes no contratantes. Es cierto que en la época de establecimiento de APEC ya existía el acuerdo bilateral de libre comercio entre Australia y Nueva Zelanda, conocido como ANZCERTA, que data de 1983. Asimismo, en los primeros años de APEC, los propios impulsores de APEC en el Sudeste Asiático estaban concluyendo el acuerdo de libre comercio AFTA, mientras en Norteamérica se gestaba el acuerdo NAFTA.

En los tres casos, sin embargo, se trataba de acuerdos bilaterales o subregionales, basados principalmente en la consolidación de relaciones económicas vecinales, que no debían contraponerse con una integración regional más amplia, ni con el multilateralismo del GATT, posteriormente OMC. En otras palabras, no se trataba de reemplazar los acuerdos globales mediante una proliferación de tratados bilaterales. Más bien, una concepción que podría describirse como “círculos concéntricos” a nivel subregional, constitutivos de pilares de sustentación de una arquitectura regional de mayor envergadura, siempre se ha valorado como un aporte al regionalismo del Pacífico. En cambio, el progresivo estancamiento y el virtual fracaso posterior de las negociaciones OMC en la Ronda de Doha, no podían sino socavar la postura del principio de regionalismo abierto que sostuvieron, desde un principio, los miembros de APEC<sup>6</sup>.

Estrechamente vinculado a lo anterior, APEC nunca logró despejar efectivamente las dudas de participantes y observadores acerca del método de “liberalización unilateral concertada”, fórmula voluntaria

---

6 Christopher Findlay, Mohd H. Piel y Mari Pangestu, “Trading with Favourites: Free Trade Agreements in the Asia-Pacific” en Miranti y Hew, editores, op. cit., pp. 89-106, analizan en términos generales el surgimiento de los bilateralismos comerciales en el marco de APEC; el ángulo latinoamericano es analizado por Fernando González Vigil en la misma obra, pp. 150-187

escogida para impulsar la agenda de apertura entre los miembros del foro, con ventajas que se harían extensivas a todo el mundo.

En términos de este proceso, los planes de liberalización presentados anualmente por los miembros constituirían pasos efectivos en la medida que estos sintieran la “presión de los pares” reunidos en las instancias de APEC. En efecto, nadie querría exponerse a la indignidad de presentar planes de escaso contenido y alcance, que pudieran disminuir su estatus de frente a las demás economías. Y, en último término, quienes más se comprometieran con medidas proactivas de apertura unilateral, pronto podrían exhibir los frutos de las mismas en términos de crecimiento y bienestar.

La comprobación de la dispar calidad de los planes presentados, la abundante “letra chica” en los mismos, la frecuente presentación a APEC de medidas que las economías adoptarían por razones distintas a su participación en el foro, y la tardanza y complejidad de los procesos de evaluación de los planes, en general darían la razón a los escépticos. Al mismo tiempo, muchos miembros de APEC, encontrándose Chile en un lugar destacado entre ellos, no satisfechos con los mecanismos de carácter voluntario y dubitativos en lo referente a las negociaciones multilaterales bajo la OMC, fueron privilegiando cada vez más las vías bilaterales y subregionales. Las críticas de destacados analistas en foros regionales, como el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, observador oficial ante APEC), en el sentido que una proliferación de acuerdos preferenciales sería ineficiente y no integraría la región, fueron en general desoídas.

En el marco de la Cumbre APEC celebrada en Santiago, en noviembre de 2004, el miembro de ABAC Canada, Pierre Lortie, sostuvo que APEC debía adoptar como vía de liberalización, la conclusión de un amplio acuerdo comercial entre todos sus miembros. Fue el punto de partida de la propuesta de un “Free Trade Area of the Asia Pacific” (FTAAP). El presidente de ABAC 2004, Hernán Somerville, impulsó con entusiasmo la propuesta. Pronto se contó con un primer estudio económico, elaborado por el especialista neozelandés Robert Scollay, el que concluyó que solamente un acuerdo comercial a nivel de la OMC –algo, por supuesto, fuera del alcance de APEC– podía resultar más beneficioso que un FTAAP. Pero para que la propuesta resultara



económicamente viable, necesariamente debían sumarse las mayores potencias comerciales de APEC, ya que cualquier ausencia o deserción de un miembro importante, afectaría sustancialmente la calidad y efectividad de un acuerdo. Pero los líderes consideraron que la idea de un FTAAP era tan solo una aspiración programática de largo plazo, y solamente en años posteriores –ante renovadas insistencias de ABAC– accedieron a considerarla seriamente como una meta.

Esta reticencia inicial se debió, en parte, a que Estados Unidos –dentro de una estrategia de promoción de su posición de primera potencia regional– planteó, a partir del año 2008, la alternativa del Trans Pacific Partnership (TPP), iniciativa destinada a agrupar a las economías dispuestas a regir sus intercambios por un conjunto comprensivo de disciplinas avanzadas, que representarían la vanguardia del comercio internacional. El primer paso de Washington fue expresar su voluntad de acceder al tratado concluido unos años antes por Nueva Zelanda, Singapur y Chile, al que se había agregado el sultanato de Brunei, conocido como P4 (Trans Pacific Strategic Economic Partnership). Así, el P4 se convirtió en la base del TPP. A lo largo de extensas, arduas y detalladas negociaciones que siguieron a esta etapa inicial, el TPP llegó a reunir doce economías. A lo P4 y Estados Unidos, progresivamente se sumaron Canadá, México, Perú, Australia, Vietnam, Malasia y Japón. El gran ausente era, por supuesto, la República Popular China. En términos de política comercial, el argumento era que la parte china no estaba preparada para acceder al exigente conjunto de disciplinas del TPP. Por supuesto, ese razonamiento se podía fundar en que China no aceptaría disciplinas como las que se negociaron en temas como, por ejemplo, disputas entre inversionistas extranjeros y Estados, y derechos de propiedad intelectual. Pero en términos de una interpretación más política, Estados Unidos estaba reivindicando, a través del TPP, un liderazgo económico en el Pacífico, que podía verse como la contraparte comercial del llamado “pivote asiático” de presencia estratégica de Washington en la región.

La respuesta china no se hizo esperar. En la medida que Estados Unidos buscara un acuerdo de integración económica sin la República Popular China, esta economía se convertiría en la gran impulsora de la propuesta FTAAP en el seno de APEC. En APEC 2014, bajo la

presidencia china, la propuesta de un estudio estratégico del avance hacia el objetivo FTAAP constituyó un tema central. Los empresarios organizados en ABAC contribuyeron con un importante estudio que enfatizó temas como las cadenas internacionales de agregación de valor, el comercio de servicios y la economía digital, subrayando que el avance hacia la plena integración económica regional podía darse por una variedad de caminos<sup>7</sup>.

En su informe a los líderes de APEC del año 2016, ABAC identificó como vías posibles hacia un acuerdo FTAAP al TPP, al esquema Regional Comprehensive Economic Partnership (“ASEAN + 6”, o sea el Sudeste Asiático más Japón, Corea, China, Australia, Nueva Zelanda y la India) y –gracias a sugerencias de sus miembros latinoamericanos– agregó a la Alianza del Pacífico<sup>8</sup>.

## LA COYUNTURA ACTUAL

Lo que no se vislumbraba al momento de la firma (febrero de 2016 en Auckland, Nueva Zelanda), fue que el TPP pronto sería abandonado por Estados Unidos, que emprendería un rumbo proteccionista desde el inicio de la presidencia de Donald Trump. Este retiro ha dado lugar a un alto grado de incertidumbre acerca del regionalismo en Asia-Pacífico.

Al momento de redactar estas líneas, se consideran distintas alternativas de rescate del pacto, que pasan por un TPP reducido, sin Estados Unidos –de manera permanente o transitoria– o por alguna revisión más profunda, como podría ser una renegociación del acuerdo que permita la participación de China (y eventualmente de otros países<sup>9</sup>).

Otra opción sería una eventual convergencia con el esquema alternativo regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), cuyo

---

7 Peter Petri, Christopher Findlay, Michael Plummer y Ganeshan Wignaraja, “The FTAAP Opportunity: A Report to ABAC”, inédito. Octubre, 2015.

8 APEC Business Advisory Council (ABAC). “Quality Growth and Human Development – Report to APEC Economic Leaders 2016. Singapur, APEC Secretariat, Resumen Ejecutivo, p. 11.

9 El Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CTPP), finalmente sin Estados Unidos, se suscribió el 8 de marzo de 2018 en Santiago de Chile. Los países integrantes son: Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

núcleo son los países de ASEAN, bajo el esquema que se ha conocido como “ASEAN + 6”, como se señaló más arriba.

El avance de la alternativa RCEP se ve bastante difícil: en primer lugar, no podrá llegar muy lejos mientras la India –actor asiático, pero no del Pacífico– mantenga posturas de menor apertura comercial que las prevalecientes entre los miembros de APEC. Segundo, el esquema RCEP se ve, hasta el momento, bastante lejos de concretar un bloque económico efectivo, tanto por la razón recién mencionada como porque la integración del Noreste asiático, a través de un tratado entre China, Corea y Japón, que se considera un paso previo o componente de RCEP, no muestra grandes avances, y en ASEAN, la idea de “comunidad económica”, meta oficial de los miembros de la entidad subregional, aún es una tarea que no se ha completado. En tales condiciones, el desafío de ir más allá y proponer un conjunto de medidas de fusión o convergencia entre lo que queda del TPP y el esquema RCEP, está situada en una agenda de futuro más que en las preocupaciones actuales y de corto plazo de los actores involucrados.

Igualmente, los esfuerzos chinos y de otros para situar un acuerdo amplio del tipo FTAAP como objetivo regional, chocarán con la oposición de Estados Unidos, mientras prevalezcan las actuales condiciones políticas.

El alejamiento de Estados Unidos del acuerdo TPP justifica plantear, además, la interrogante acerca de los próximos pasos que podría dar el gobierno de Donald Trump en el foro APEC, y cómo podrían afectar a este. No cabe duda que el carácter proteccionista-mercantilista de la política comercial de Washington, a partir de enero de 2017, no es compatible con la vocación de libre comercio regional y global de APEC, expresada desde su fundación y especialmente en las metas de Bogor, y reiterada en múltiples declaraciones ministeriales y de los líderes. El riesgo político que enfrenta APEC en esta coyuntura parece ser considerable.

## CHILE Y LA IMPORTANCIA DE APEC

Chile ha sido un miembro responsable y moderadamente activo en APEC. Nuestro gobierno y los representantes empresariales en ABAC han concurrido regularmente a las reuniones del foro. La presencia académica, si bien ha sido menor, llegó a alcanzar cierta continuidad.

Chile ha liderado pocos proyectos del foro, pero una pequeña cantidad de iniciativas se ha beneficiado de financiamientos de APEC, lo que ha permitido realizar algunos estudios y seminarios. La conducción chilena de APEC en el año 2004, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, se realizó de manera competente, lo que ha sido ampliamente reconocido. La próxima presidencia chilena de APEC 2019 representa un desafío importante.

La participación de Chile en APEC es un elemento central de la política de Estado de inserción de Chile en la vasta región Asia-Pacífico. El beneficio de posicionamiento internacional que da la pertenencia a una agrupación de 21 economías con 2.800 millones de habitantes, que da cuenta del 59% del PGB global y del 49% del comercio internacional (2015), ha sido debidamente apreciado. También es relevante el hecho que las mayores economías del mundo son miembros de APEC, y que de los 21 miembros del foro, nueve son parte de la mayor instancia de coordinación económica global contemporánea, el llamado G-20.

Sin constituir un bloque cerrado (gracias a la política de regionalismo abierto), el comercio exterior de las 21 economías de APEC ha aumentado 6,7 veces entre 1989 y 2015, frente a 5,6 veces en el resto del mundo. Esto evidencia el mayor dinamismo económico de los miembros de APEC. Sin que se pueda sostener que se han buscado artificialmente desviaciones de flujos comerciales, pero sí que se han formado complejas cadenas internacionales de suministro de materias primas, insumo y productos intermedios, se ha llegado a un nivel de comercio intra-APEC del orden de los dos tercios de los intercambios totales de sus miembros. Las desgravaciones arancelarias entre sus integrantes han avanzado significativamente, desde un arancel promedio de 17% en 1989 a un 5,6% en el año 2014. Por supuesto, en la agenda de liberalización de APEC quedan importantes tareas pendientes, como

la eliminación de algunos “*peaks*” arancelarios altísimos para ciertos productos en algunas economías.

El influyente informe anual de la red PECC confirma que los líderes de opinión de la región Asia-Pacífico siguen valorando positivamente la importancia del foro APEC. Si bien en años recientes, probablemente bajo el influjo de la última crisis financiera global, las visiones positivas acerca de APEC se encontraban debilitadas, en el año 2016 el nivel de aprobación del foro llegó a un 67,7%, frente a opiniones negativas de solamente un 12,8%<sup>10</sup>.

En lo concerniente a Chile, no cabe duda que la política de apertura del comercio exterior y otras vías de vinculación económica internacional, implementadas de manera consistente en el país, han fortalecido la posición chilena en APEC. El compromiso con esta política fue determinante en la decisión chilena de acoger nuestra economía a la primera meta de Bogor, sin esperar el plazo de diez años adicionales con que cuentan las economías en desarrollo para demostrar un alto grado de apertura económica.

En el terreno de la facilitación, los planes de acción entre 2001 y 2006 cumplieron holgadamente la meta de reducción de los costos del comercio en un 5%. Este éxito se replicó en el período 2007-2010, con ahorros estimados en más de USD 58.000 millones. Así y todo, los esfuerzos de facilitación deben continuar, ya que los desniveles entre los miembros siguen siendo muy grandes. Por ejemplo, desde 2007 APEC propende a que las economías implementen “ventanillas únicas” de comercio exterior (algo similar a lo que se busca entre los miembros de la Alianza del Pacífico), pero no todos los integrantes de APEC se han unido a la iniciativa, y los grados de avance de los participantes son diversos. La tarjeta de viajes de negocios (APEC Business Travel Card, ABTC) simplifica notablemente los desplazamientos internacionales de empresarios y ejecutivos entre los países APEC (principalmente a través de exenciones de visados), pero la cantidad de usuarios, si bien es significativa (alrededor de 160.000), tiene mucho espacio para crecer en el futuro.

---

10 Pacific Economic Cooperation Council, State of the Region 2016-17. Singapur, PECC, 2017, p. 53. La encuesta correspondiente, única en su género, fue contestada por 743 líderes de opinión de los sectores gubernamental, empresarial y académico de toda la región del Pacífico.

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo, la agenda muestra un conjunto de variadas iniciativas, en distintos grados de avance. Los temas van desde la llamada “brecha digital” (un tema donde Taipei Chino se ha distinguido, aportando los “APEC Digital Opportunity Centers”, ADOC), hasta el fortalecimiento de empresas del segmento PyME, de manera que puedan incursionar con mejores perspectivas en los negocios internacionales. Creemos que en este terreno, Chile podría tomar iniciativas en APEC, consistentes con los pasos que viene dando en otros ámbitos de la cooperación para el desarrollo.

El fortalecimiento de la participación latinoamericana en APEC pasa necesariamente por la reactivación de la aspiración colombiana de ingresar al foro. Esta aspiración, de larga data, ha enfrentado el obstáculo de la llamada “moratoria”, en vigor después del ingreso de la Federación Rusa, Vietnam y Perú, en 1998.

Chile ha comprometido su apoyo al ingreso de Colombia a APEC. El tema tiene importancia, especialmente desde que la Alianza del Pacífico enfatizara el objetivo de estrechar relaciones con la región Asia-Pacífico. El hecho que uno de los miembros de la Alianza no tenga participación en el foro APEC debe considerarse una anomalía que debiera superarse cuanto antes. No obstante, a la luz de las sensibilidades en juego en el tema de la moratoria, el asunto se ve complejo. Por otra parte, México, que condujo APEC en el ciclo de trabajo 2002, ha mantenido un perfil muy bajo en el foro. Un papel mexicano más activo sería, sin duda, una contribución relevante en este aspecto. Especialmente en el contexto de las presiones que viene experimentando México por parte de la Administración Trump, un mayor protagonismo mexicano en el foro del Asia-Pacífico podría constituir un factor de equilibrio.

Para todos los miembros de APEC, una parte no menor de la importancia del foro se encuentra en las excelentes oportunidades que brindan las Cumbres para el desarrollo de la diplomacia bilateral, sin las complicaciones y altas exigencias protocolares de las visitas oficiales. Esto es especialmente relevante para los miembros que no son potencias de primer orden, que ven facilitado el acceso de sus líderes políticos a conversaciones con los gobernantes de potencias como Estados Unidos, China, Japón y otros países, gracias a encuentros concertados al margen de las sesiones en las Cumbres de APEC. Esta consideración debiera

también moderar la frecuente crítica a las Cumbres, en el sentido que se trataría de encuentros cuyo contenido ha sido preparado, en gran medida, por instancias burocráticas, que en consecuencia agregarían poco valor específico, privilegiando especialmente las imágenes (como la obligada “photo opportunity” de los líderes, ataviados con una tenida típica del país anfitrión).

En el caso de Chile, el aprovechamiento de estas instancias ha facilitado el desarrollo de una diplomacia a nivel presidencial y ministerial que ha permitido, entre otras materias, avanzar en la estrategia de política comercial del país, que ha enfatizado los acuerdos de libre comercio en Asia-Pacífico.

Más allá de las ya mencionadas reservas de APEC en este ámbito, podría decirse que en el caso chileno se ha logrado constituir un “círculo virtuoso” entre nuestra diplomacia regional en APEC y los entendimientos bilaterales alcanzados con países como China, Japón, Corea, Vietnam, Malasia, Australia y los integrantes del P4 (Singapur, Nueva Zelandia y Brunei).

En el ciclo de trabajo APEC 2019, que constituirá la segunda presidencia chilena del foro, nuestra diplomacia económica regional enfrentará grandes desafíos. Es probable que al iniciarse la presidencia chilena ya se haya acordado un mecanismo de reemplazo del acuerdo TPP, como podría ser un TPP reducido y adaptado a las nuevas circunstancias de ausencia de Estados Unidos. A ello se agrega el riesgo, mencionado más arriba, que la administración del Presidente Trump se niegue a concurrir a consensos necesarios para el avance de la agenda de integración regional. Ante tal eventualidad, una concertación entre miembros relevantes del foro que son aliados de los Estados Unidos –Japón, Australia, Canadá y varias economías del Sudeste asiático– podría intentar un diálogo con las actuales autoridades de Washington para mantener viable el foro. En segundo lugar, corresponderá a Chile liderar un avance hacia la evaluación consensuada de los logros de APEC en el ciclo 2020, año en que se cumplirá la “segunda meta de Bogor” establecida en 1994, esto es, el logro de metas de liberalización comercial y financiera entre los 21 miembros, tanto economías desarrolladas como emergentes. Ese ejercicio técnico y diplomático requerirá aquilatar avances e identificar, de manera objetiva y transparente,

las tareas pendientes, como ya ocurrió el año 2010, bajo presidencia japonesa, cuando se cumplió el plazo de la “primera meta de Bogor” (integración entre economías desarrolladas).

Pero como es obvio, APEC no puede quedarse en las referidas metas, que deberán considerarse más bien como hitos en el camino. La agenda de APEC 2019 deberá concentrarse en una reformulación estratégica de la integración económica regional, con una mirada colectiva enfocada en lo que debería llegar a ser la región hacia el año 2030 y más allá.





# PROMOCIÓN Y FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO: UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

*Eduardo Gálvez C. \**

## INTRODUCCIÓN

En este capítulo se destaca la contribución de Chile a la promoción del desarrollo como objetivo del Sistema de Naciones Unidas y de la cooperación internacional en general, con múltiples iniciativas y acciones chilenas a nivel multilateral en la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En la ONU, los asuntos económicos y de desarrollo han pasado a ser el tercer pilar de los grandes objetivos de todo el sistema: “Seguridad”, “Derechos Humanos” y “Desarrollo”. A su vez, se debe notar que hoy se entiende el desarrollo como resultado del crecimiento económico sostenido, con inclusión social y protección del medio ambiente. Se trata de las tres dimensiones que constituyen el “desarrollo sostenible”.

El primer hito en nuestra diplomacia económica multilateral es el rol que jugamos como miembro fundador para reflejar, en la Carta de Naciones Unidas, la importancia de los temas sobre desarrollo y las necesidades de los países en desarrollo, así como el papel fundamental del Consejo Económico y Social (ECOSOC) para el logro de los objetivos de la organización, así como respecto de la necesidad de una Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1948) y, más tarde, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1965).

---

\* Embajador de Chile en Finlandia. Ex Director General Adjunto para Asuntos Multilaterales y Globales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. El autor desea expresar su profundo agradecimiento a Sergio Toro Mendoza por sus comentarios y contribución sustantiva y detallada. Su visión multilateral y análisis, fueron un aporte de mucho valor. Como siempre, en estos casos, la responsabilidad del texto continúa siendo exclusivamente del autor.

Asimismo, en un marco más amplio de la evolución de las relaciones económicas internacionales, se consigna lo más relevante de nuestra contribución al multilateralismo económico, tanto a nivel general, en la Organización Mundial de Comercio (OMC), como en los escenarios regionales del Asia-Pacífico, especialmente en el Foro Económico del Asia Pacífico (APEC), e interamericano, incluido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Asociación Latinoamericana de Desarrollo (ALADI).

Por la importancia para nuestro desarrollo y como hito, se destaca también nuestro ingreso y participación en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

También vale recordar nuestra contribución al proceso de cumbres y conferencias de la ONU en las esferas económica, social y conexas, particularmente de la Cumbre Social de 1995 y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Pero por sobre todo, dedicamos especial atención al papel cumplido entre 1998 y 2001, para sacar adelante la iniciativa de la Conferencia Internacional de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo, que concluiría en el Consenso de Monterrey, de 2002. A su vez, la implementación de los compromisos de Monterrey ha sido una fuente de importantes iniciativas chilenas para la cooperación internacional para el desarrollo.

Se trata de momentos relevantes de la diplomacia económica chilena, incluido nuestro valioso esfuerzo diplomático en la Asamblea General, destinado a preservar un rol de liderazgo para Naciones Unidas en la gobernanza económica mundial, dejando espacio para una acción positiva y complementaria en la agenda económica global de los grupos o asociaciones intergubernamentales, de carácter funcional o regional, asociados muchas veces a otros actores relevantes.

## I.- CONTRIBUCIÓN DE CHILE A LA ACCIÓN MULTILATERAL PARA EL DESARROLLO

Desde sus orígenes, la diplomacia multilateral chilena ha sido importante en la consideración de los temas económicos y de desarrollo en Naciones Unidas.

*Primeros pasos con la Carta de las Naciones Unidas: destacando el objetivo del desarrollo en la Carta*

Para Chile fue importante consagrar en las normas y en la práctica, el tema del “desarrollo” como asunto principal y prioritario dentro de las funciones de la ONU. En 1947 y durante varios decenios, “desarrollo” era sinónimo de “crecimiento económico”. Hoy, consagrada ya la Agenda 2030, se habla de “desarrollo sostenible” como la integración equilibrada de tres dimensiones: económica, social y medioambiental.

Como se sabe, el proyecto consensuado en Dumbarton Oaks, por las cuatro potencias vencedoras de la guerra, sería el borrador de las negociaciones para la creación de la ONU en la Conferencia de San Francisco, realizada en 1945. Ese texto consideraba muy tangencialmente los asuntos económicos y del desarrollo. Si alguna referencia se hacía al desarrollo, esta era en relación a la reconstrucción de las “zonas devastadas por la guerra”. Nuestros diplomáticos trabajarían para corregir esta visión, coordinados con los demás delegados de la región y con los de otros países de Asia y África, que participaron en la Conferencia.

En esta línea, nuestra delegación apoyaría el excelente trabajo de Sir Ramaswami Mudalier, de la India, como presidente de la Comisión, quien se ocupó de los asuntos económicos y sociales de la Conferencia de San Francisco, para lograr incorporar en la Carta el Capítulo XIX sobre la cooperación internacional económica y social.

Así, dentro de sus propósitos, destaca la introducción en el texto de la Carta del numeral 3 del artículo 1: “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario...”, lo que es un reconocimiento normativo fundamental de la cooperación económica internacional. Asimismo, fue un logro que en la Carta de San Francisco, en los artículos 55 y 56, se incluyera “el compromiso solemne de todos los Estados Miembros de asegurar niveles de vida más elevados, trabajo permanente y para todos, y condiciones de desarrollo económico-social satisfactorias para todos los seres humanos”.

### *Los primeros años de la ONU*

Una vez iniciados los trabajos de Naciones Unidas, nuestros esfuerzos diplomáticos se dirigirían, de manera prioritaria, a las tareas del sector económico y social de la Organización para beneficio de los países en desarrollo –entonces llamados “insuficientemente desarrollados”–.

Cuando, en lo económico, la atención de las Grandes Potencias se dirigía fundamentalmente a la reconstrucción en los países afectados por la guerra, por nuestra parte nos enfocaríamos a hacer de la promoción del desarrollo un esfuerzo para todos y muy particularmente para los países en desarrollo.

Un esfuerzo diplomático importante se dirigió a lograr una acción colectiva destinada al pleno reconocimiento del sentido amplio del concepto de “desarrollo”, vinculando crecimiento económico con avances sociales y una focalización en las personas, acción que refleja nuestros valores.

### *El ECOSOC y la promoción del desarrollo en la ONU*

Gran éxito diplomático chileno y latinoamericano en San Francisco fue lograr que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) obtuviera, en la Carta, reconocimiento como uno de los cinco órganos principales de la ONU. Cabe destacar que en el proyecto original lo tenía supeditado a la Asamblea General.

Vale también hacer notar que ECOSOC se reuniría, por primera y única vez fuera de sus sedes de Nueva York y Ginebra, en Chile, con ocasión de su primer período de sesiones del año 1951. Esta fue una iniciativa exitosa de Santa Cruz como presidente de dicho Consejo, bien secundada por el delegado de Chile, Carlos Valenzuela.

### *Chile propone, negocia y saca adelante la creación de la CEPAL*

Al inicio, la diplomacia económica de Chile en Naciones Unidas se destaca con la exitosa iniciativa para la creación de la CEPAL. Tal objetivo se lograría tras un esfuerzo negociador persistente y eficaz del

Embajador Hernán Santa Cruz en ECOSOC, en los grupos técnicos, incluido el sistema interamericano, y en la Asamblea General.

No fue tarea fácil, ya que hubo que superar la oposición de los países desarrollados y de la Unión Soviética y países de su órbita. Además, se obtuvo que la Comisión estableciera su sede en Santiago de Chile. En este sentido, Santa Cruz logró un éxito para todos los países de nuestra región, pero sin olvidar el interés nacional.

### *Primeros esfuerzos para financiamiento para el desarrollo*

En la primera década de funcionamiento de la ONU, se observa un gran esfuerzo chileno por posicionar el tema del financiamiento para el desarrollo en este organismo, trabajo diplomático que puede entenderse como un eslabón importante de lo que se hará con igual celo y convicción 50 años después.

### *Comienza el esfuerzo diplomático chileno*

En los inicios, en Naciones Unidas la prioridad era crear mecanismos para aumentar y mejorar las fuentes de financiamiento externo, público y privado, para los países subdesarrollados. En buena medida, esto respondía a la poca atención que dedicaba el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), hoy parte del Grupo del Banco Mundial, a las necesidades de los países en desarrollo. Esta reticencia, en parte, respondía al interés de dirigir sus recursos a la reconstrucción en Europa y, por otro lado, a la preocupación de Estados Unidos y demás países industrializados, para que una entidad como la ONU no compitiera por las oportunidades de inversión y negocios del sector privado en los países en desarrollo.

El año 1951, en el período de sesiones de ECOSOC que se desarrolló en Santiago, un tema central de la agenda fue el financiamiento del desarrollo económico, asunto que la delegación chilena encomendó a Eduardo Frei Montalva, quien más tarde sería Presidente de Chile (1964-1970). La importancia de este punto para nuestro país se demuestra por la dedicación especial que el Presidente Gabriel González

Videla le otorgaría al tema en su discurso de apertura, donde criticó la escasa atención del BIRF a los países en desarrollo.

Planteado ya el tema en Santiago, proseguirá el debate en el XIII período de sesiones de ECOSOC reunido en Ginebra, el mismo año 1951, con una importante propuesta chilena de crear un Fondo Especial para la Financiación del Desarrollo (SUNFED).

El tema lo seguiría impulsando Chile en sucesivos encuentros de ECOSOC y en la Segunda Comisión de la Asamblea General, los años 1952 y 1953. En los años 1954 y 1955, al decir de Hernán Santa Cruz, el SUNFED “pasó de la esperanza a la jibarización”. En todo caso, el esfuerzo no fue en vano, porque esta iniciativa obtendría el establecimiento de mecanismos para la “Asistencia Técnica para el Desarrollo”, que –pasando por un “Programa Ampliado de Asistencia Técnica”– en 1965 conduciría al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), organismo fundamental para la lucha contra la pobreza.

Chile mantendría siempre un fuerte compromiso con el PNUD y en su funcionamiento destacan como Subsecretarios Generales de Naciones Unidas para el desarrollo, región América Latina y el Caribe, Gabriel Valdés Subercaseaux, ex Canciller de Chile (1971 - 1981) y el ex Canciller Heraldo Muñoz Valenzuela (2011 - 2014).

### *Compromiso para la creación y funcionamiento del BID*

A su vez, en el marco del sistema interamericano se desarrolla una exitosa iniciativa para establecer una institución de crédito para la región latinoamericana.

La propuesta chilena nacería en el marco de las conferencias interamericanas, para luego presentarla en la Junta Preparatoria de la Conferencia Especial de Ministros de Hacienda, fijada para 1954. La Junta reunida en agosto de ese año y por 25 días, en la sede de la CEPAL, propondría un Fondo Interamericano de Desarrollo (la “propuesta de Santiago”), que luego se recogería en la Reunión Ministerial en Quintadinha, Brasil, con la destacada presencia y promoción de Jorge Prat, nuestro entonces Ministro de Hacienda.

Superada la oposición inicial de Estados Unidos, ese proyecto terminó siendo la base de la creación, en 1959, del Banco Interamericano de

Desarrollo (BID), donde se destaca como su primer presidente a Felipe Herrera, ilustre hombre público nacional.

### *El impulso “tercermundista” en temas de desarrollo*

En las décadas de los ‘60 y ‘70, el espectro de temas de desarrollo se ampliaría y reforzaría, ya que luego de los procesos de descolonización, Naciones Unidas contaría con un número creciente y mayoritario de países en desarrollo.

En este contexto, la labor diplomática se vería muy influenciada por el eje Asia-África, con la acción del Movimiento de los Países No Alineados, creado en Bandung, en 1955, y sobre todo con la creación del Grupo de los 77 (G-77), que desde 1964 representa a los países en desarrollo en las negociaciones económicas internacionales.

La coordinación de los países en desarrollo reforzaría su poder de negociación y de acción, especialmente en materia de negociaciones económicas internacionales. Los países en desarrollo, utilizando la ONU como plataforma, apoyarían múltiples iniciativas de reforma y transformación del sistema económico internacional, particularmente en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), cuya tercera versión se realizó en Chile en 1972.

En este período destacan, aunque con un sesgo algo ideologizado, las resoluciones para un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados. Asimismo, en 1972, es valioso el trabajo de UNCTAD en materia de inversiones y empresas transnacionales, con el Embajador Juan Somavía como Relator del Grupo de Personas Eminentes. En su secretaría destaca el trabajo sustantivo de Carlos Fortín.

Por su parte, la Comisión Brandt, que integró el ex Presidente Eduardo Frei Montalva, es el último intento de esa época por la cooperación internacional para el desarrollo y su financiamiento.



*Diplomacia económica chilena en tiempos de globalización.  
Negociaciones comerciales para una integración profunda a la  
economía global*

El escenario de fin de la década de los '80 y de inicios de los '90 será el momento de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT a la OMC y de integración a la economía global bajo los conceptos de "integración abierta" e "integración profunda".

La Dirección de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería chilena (DIRECON), sobre todo con la conducción de Alejandro Jara Puga, se convertirá en un ágil instrumento de negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales. Nuestra participación en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y luego en la recién creada Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1985, son un ejemplo de buen manejo y destreza diplomática, donde junto a Jara también destacan Carmen Luz Guarda y Sebastián Sáez.

En el GATT y la OMC, Chile cumplirá un papel de primer nivel, tanto en las rondas de negociaciones comerciales y el establecimiento de regímenes para el comercio de bienes y servicios, como en su institucionalidad para la aplicación y vigilancia de estos acuerdos, incluido su mecanismo de solución de diferencias. Ello sirvió para seleccionar y experimentar un equipo de profesionales en la DIRECON, en un espectro muy amplio de materias que ahora incluía los acuerdos comerciales. Esas materias se incorporan a los acuerdos de libre comercio de Chile a partir de la década del '90, al pasar de la apertura unilateral y multilateral a la negociada bilateralmente.

Con el retorno de la democracia se seguirá una estrategia de "regionalismo abierto", con nuevos acuerdos comerciales con casi todas las economías relevantes para Chile, partiendo en nuestra región con los Acuerdos Complementarios de la ALADI.

En las negociaciones, destacarían expertos de la DIRECON y del Servicio Exterior, muy especialmente el Embajador de Chile ante la OMC, Mario Matus, y Andrés Rebolledo, ambos futuros Directores Generales de Relaciones Económicas Internacionales. Asimismo, dentro de un equipo muy competente destacan Ana Novik, Roberto Matus,

Alicia Frohmann y Paulina Nazal, en los acuerdos de libre comercio, en la OMC, APEC y Alianza del Pacífico.

### *Integración económica al Asia - Pacífico*

Nuestra relación con los países del Asia - Pacífico ha sido un objetivo de política exterior desde los inicios de la república, pero el reconocimiento de su valor estratégico para nuestro desarrollo económico es más reciente. Como catalizador, destaca el seminario internacional “Chile en la Cuenca del Pacífico; experiencias y perspectivas comerciales”, organizado por la Cancillería y el Ministerio de Economía, en 1988, bajo la dirección de Eduardo Gálvez y Sergio Valdivieso, y que se recoge en el libro del mismo nombre.

De los esfuerzos iniciales, con fuerte contenido público-privado y académico, se pasaría a la incorporación del Foro Económico Asia-Pacífico (APEC), en 1994. Nuestro ingreso y la Cumbre APEC celebrada en Chile en 2004, serían éxitos diplomáticos de largo aliento y de una política de Estado. En esta etapa, destaca el Director Político de la Cancillería, Embajador Octavio Errázuriz, luego embajador en Malasia, China y Naciones Unidas. Muchos otros diplomáticos chilenos se especializarán en el tema, que bien se puede ejemplificar en la organización de la Cumbre APEC de 2004, a cargo del Embajador Milenko Skoknic, con destacada trayectoria multilateral en la ONU y la OIEA. Para luego ejercer como Embajador en Argentina y Bolivia, y como Director General de Política Exterior de Chile (DIGEN).

También es fundamental el rol cumplido por el sector académico y privado, con aportes de Manfred Wilhelmy en la Fundación Chilena del Pacífico y de Eduardo Rodríguez G., ex embajador y académico de la Universidad Diego Portales. Relevante también fue lo realizado en Asia por los empresarios Hernán Somerville, Ronald Bown, Juan Villarzú, Andrónico Luksic, Eliodoro Matte y Roberto de Andraca. De hecho, Somerville, Villarzú y Luksic –los representantes de Chile en el APEC Business Advisory Council (ABAC), en la Cumbre 2004–, con la colaboración eficaz y profesional de Sergio Toro, desde Cancillería, lograron incluir dentro de las recomendaciones de este cuerpo asesor

de los Líderes de APEC, el concepto de “Tratado de Libre Comercio del Asia-Pacífico” (FTAAP, por su sigla en inglés), y que más tarde evolucionaría en lo que hoy se conoce como *Trans-Pacific Partnership* (TPP).

Desde 2012 y como modelo renovado de integración regional, la Alianza del Pacífico nos une a México, Colombia y Perú, un ejemplo de iniciativa exterior económica flexible para el beneficio del desarrollo nacional, con integración moderna a socios regionales y abierta al exterior, y que bajo el principio de “convergencia en la diversidad”, pragmáticamente nos permite vincularnos a los países del Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay).

### *Ingreso a la OCDE*

Como hito de nuestra diplomacia económica, debe destacarse el esfuerzo realizado para nuestro ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), institución multilateral que es la referencia universal como foro de políticas públicas.

Chile ingresó a la OCDE el año 2010, luego de cumplir una hoja de ruta institucional, etapa final que coordinó con habilidad Raúl Sáez, con equipos técnicos de Cancillería y Hacienda, pasando a ser nuestro primer Embajador en dicho organismo.

La consolidación de nuestra presencia en la organización, incluida la presidencia de su Consejo por parte de la Presidenta Michelle Bachelet, le corresponderá al equipo presidido por la Embajadora Claudia Serrano. Esas etapas podrán ser mejor explicadas por sus principales actores y a eso se dedican otros capítulos. Lo que tal vez se desconozca y se tratará brevemente aquí, son las múltiples gestiones realizadas a partir de 1992 para promover y lograr la invitación formal en 2007.

La ocasión se presentaría a principio de los ‘90, ya que con el término de la Guerra Fría, la OCDE buscaba seguir siendo relevante como foro económico de excelencia y para eso se decidió una estrategia de ampliación, limitada a países democráticos con economías de mercado abiertas, que aportaran capacidades en materia de diseño de políticas públicas para los nuevos desafíos.

Desde nuestra recuperación democrática, teníamos la base para aspirar a ser Miembro y podíamos ser un aporte en materia de experiencias e ideas innovadoras. Como Secretario de la Embajada en París y luego como Jefe del Departamento en DIRECON, correspondió a Eduardo Gálvez promover ante nuestras autoridades en Santiago la conveniencia de aprovechar el momento y desarrollar una estrategia de apertura y, posteriormente, implementar una estrategia adecuada para lograr ser invitados formalmente al proceso de ingreso.

Lo primero fue preparar un “Informe sobre Costos y Beneficios” del ingreso de Chile a la OCDE, donde se recomendaba buscar nuestro ingreso.

En esta línea y con el respaldo de Cancillería, propusimos acciones para comprometer una participación de excelencia de expertos y funcionarios chilenos en los seminarios que se organizaban en París; organizar seminarios OCDE en Santiago (como uno relativo a integración profunda en lo comercial); seguidos de acciones para ser aceptado como país observador en los Comités claves para nuestros intereses, como los de Comercio y Asuntos Financieros. En el proceso fue fundamental la entrega de una carta formal de intenciones de ingreso, que firmó el Ministro José Miguel Insulza.

Así, una diplomacia desplegada al más alto nivel logró los apoyos necesarios para que en 2007 fuésemos formalmente invitados a cumplir la hoja de ruta de ingreso a la organización. Cumplida esa última etapa con la coordinación de Hacienda y el equipo técnico de la DIRECON, Chile accedió a la OCDE en 2010.

Cabe destacar que Chile ingresó a la OCDE sin perder su calidad del miembro del G-77, condición única de doble militancia, porque tanto México como Corea tuvieron que abandonar dicho Grupo al momento de acceder a la OCDE.

Por convicciones sobre el concepto de desarrollo y también por razones políticas, no podemos dejar de estar en el principal grupo de negociación de los países en desarrollo en el Sistema de Naciones Unidas. En 2011 y 2012 el G-77 de Nueva York revisó el tema en asambleas especiales, a solicitud de países que buscaban nuestra salida. Pero en ambos años, con el apoyo de países amigos dentro del grupo, logramos neutralizar esas acciones. Entre esas naciones amigas se cuentan los

países de América Latina y el Caribe, especialmente Argentina, Perú, Colombia, Brasil y Uruguay.

## II.- LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO: CONTEXTO, ORIGEN Y CONCEPTO DE UNA CONFERENCIA “INTERNACIONAL”

### *Naciones Unidas en las esferas económica, social y medioambiental*

Entre mediados de los ‘80 y la primera parte de los ‘90 del siglo pasado se vivió una sensación de optimismo post Guerra Fría. En ese contexto, Naciones Unidas renueva su agenda económica y social con una serie de cumbres temáticas, entre las que destacan la dedicada al Medio Ambiente, en Río 1992; a la Mujer, en Beijing, y la Cumbre Social, ambas de 1995, esta última promovida exitosamente por el Embajador Juan Somavía, con el apoyo de Cristián Maquieira y Cecilia Mackenna.

Un diplomático profesional chileno que tendrá una actuación muy destacada en la dimensión social del desarrollo económico es el Embajador Pedro Oyarce, gran formador de diplomáticos multilateralistas en nuestra Cancillería, y quien presidiera, como Embajador, la Misión Permanente en Ginebra y en la OEA, así como nuestra Dirección de Política Multilateral.

En el área social, igualmente son valiosos los aportes, ya sea en Nueva York, París o Ginebra, de los embajadores Ignacio Llanos y Patricio Utreras, y de Belén Sapag, por su liderazgo en temas humanitarios y de género. Por su parte, la abogada Soledad Cisternas se destaca negociando la Convención de Naciones Unidas para los Derechos de las Personas con Discapacidad y luego, como presidenta, en 2008 y 2015, del Comité de la Convención, hasta ser designada por el Secretario General, en 2017, Enviada Especial para las Personas con Discapacidad.

En todo caso, lo más destacado para Chile es la Dirección de ONU-Mujeres en 2012 - 2013, por parte de la ex Presidenta Michelle Bachelet, nueva institución del Sistema de Naciones Unidas que logra afianzarse con su liderazgo. El compromiso de Chile se mantendría,

destacando el evento “Mujeres y Poder”, realizado en nuestro país en 2015, que –con la alta conducción de la Presidenta Bachelet– correspondería coordinar al Embajador Eduardo Gálvez, para reunir en Santiago a líderes mundiales en todos los ámbitos del poder.

Pero el desarrollo sostenible tiene, asimismo, una importante dimensión medioambiental y Chile será muy activo en las negociaciones multilaterales, con aportes de liderazgo en algunos ámbitos, como océanos y mar, y cuidado de los recursos antárticos. El Embajador Jorge Berguño sería el negociador clave para la Convención de Recursos Marinos Vivos Antárticos, firmado en 1980. Décadas después, el ex Presidente Ricardo Lagos, en 2007, sería Enviado Especial de Naciones Unidas para el Cambio Climático y se destaca nuestro aporte en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, de 2015, con la impronta del Embajador Waldemar Coutt y de Julio Cordano, diplomático con gran experiencia y conocimientos en el tema.

### *Una iniciativa con fuerte respaldo de los países de renta media*

No obstante los esfuerzos de los países en desarrollo, en Naciones Unidas se hace muy difícil convocar, en los ‘80 y ‘90, a una reunión de alto nivel sobre la financiación del desarrollo, por ser un tema que los países desarrollados desean mantener como atribución exclusiva de las “instituciones de Bretton Woods”, por lo que anualmente rechazan las propuestas del G-77.

Pero en 1997, la llamada crisis financiera asiática afectó la confianza en el orden económico internacional de la globalización y hubo un reclamo cohesionado de los países en desarrollo por una Conferencia Cumbre, que promoviera las reformas necesarias al sistema financiero internacional y a los mecanismos de financiación del desarrollo.

En esas circunstancias, dentro del G-77, los países de desarrollo medio de América Latina y del sudeste asiático asumen un liderazgo en el tema. No se trataba de reemplazar el orden económico internacional, sino de reformarlo para que fuera facilitador de los esfuerzos de los países en desarrollo, para superar la pobreza y crecer con creación de empleo y cuidado ambiental.

*Negociaciones del Consenso de Monterrey. Dificultades a superar*

Las negociaciones para lograr un acuerdo en la Asamblea General para convocar a la Conferencia Internacional, con el fin de tratar el financiamiento del desarrollo, fueron largas y complejas. El impulso sería siempre del G-77, con propuestas iniciales los años 1997 y 1998, que fructificarían el año 1999, con la presidencia de Guyana en el Grupo de los 77, desarrollándose un largo proceso negociador hasta la Conferencia que se organiza en Monterrey, México, entre el 18 y el 22 de marzo de 2002.

En este proceso, la negociación sería precedida por un largo período de “diálogo oficioso”, porque los países desarrollados no permitirían que se abrieran discusiones con un Comité Preparatorio hasta muy avanzada la definición de una agenda. Asimismo, se trataría siempre de un “evento” indefinido en términos de su nivel, ya que tampoco se acepta tempranamente confirmar la posibilidad de una Conferencia.

Tantas precauciones, debido a que un grupo de países desarrollados temía que se cuestionara el orden económico internacional desde Naciones Unidas, a la cual no le querían (ni quieren) reconocer competencias en el tema. La preferencia de los países desarrollados es que estos temas se discutan en el FMI y el Banco Mundial, donde el sistema de cuotas les asegura un control de las decisiones.

No obstante, la crisis y sus repercusiones, con grandes movilizaciones de la sociedad civil, incluso en las capitales del mundo desarrollado, colocaron en una posición muy difícil a los delegados de los países desarrollados en Naciones Unidas.

En esas condiciones, y con la co-presidencia de los embajadores de India y Austria, y luego de Guatemala y Suecia, se desarrollarían unos valiosos diálogos oficiosos de todos los asuntos que convendría tocar en un evento de alto nivel sobre asuntos financieros internacionales. Para ese trabajo, se lograría un apoyo bien estructurado y sustantivo de Secretaría, que debía necesariamente incluir, junto a expertos de la Secretaría de Naciones Unidas (Asamblea General y ECOSOC), a especialistas del FMI, Banco Mundial y de la OMC.

El compromiso del BM fue claro, incluso con el aporte para el secretariado de Enrique Rueda, destacado economista español, compromiso

que no fue tan claro en el FMI y prácticamente inexistente por parte de la OMC. Un aporte del Secretario General fue la creación de la Comisión Zedillo, presidida por el ex Presidente Ernesto Zedillo, que prepararía un valioso informe.

En este proceso, destaca el rol fundamental de Mauricio Escanero –de la delegación de México–, como “facilitador” de las negociaciones. Por Chile, Eduardo Gálvez ejercería el rol de negociador principal del G-77 en diálogos y negociaciones que se extenderían por casi cinco años, en la Segunda Comisión de la Asamblea General, en general, sin mucha atención y apoyo de capitales. No obstante, junto a Escanero se contaría con el importante apoyo de ideas y consejos, en Nueva York, de Inge Kaul, de la oficina de Estudios para el Desarrollo del PNUD, y desde Inglaterra, de Stephany Griffith Jones, del Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex.

### *El aporte y la perspectiva chilena para la Conferencia*

Desde la perspectiva chilena, se trataría de aislar los extremos, buscando crear puentes y acuerdos que permitiesen mejoras progresivas al orden económico internacional, para hacerlo más inclusivo y sensible a las desigualdades estructurales que se deben superar.

La materia permitiría tratar asuntos estructurales del orden económico y financiero internacional, al igual como se hizo con el NOEI en los ‘70, pero con una “agenda holística” de temas atingentes a la financiación del desarrollo con una perspectiva diferente a la del NOEI, ya que ahora se procede de manera pragmática y desideologizada. Ese sería un logro importante del liderazgo de Chile dentro del G-77.

Una situación que podría haber impedido un acuerdo para la Conferencia se vivió en marzo de 1999, ya que los países desarrollados exigían fuese un evento “internacional” y no de las Naciones Unidas, para asegurar un rol igualitario y muy destacado a las instituciones de Bretton Woods y a la OMC. Algunos veían en esto un riesgo para la primacía de Naciones Unidas. Logramos convencer al G-77 que la definición de “internacional” de la Conferencia no era de temer, porque no se podría impedir el liderazgo institucional de Naciones Unidas



y porque las otras instituciones como convocantes ayudaba, pues se verían obligadas a asumir los resultados.

En esa misma fecha, se vivió un punto de quiebre con un intento final de algunos países desarrollados de querer impedir la Conferencia, lo que fue superado por una histórica intervención de Chile que, por su trascendencia, la Secretaría de Naciones Unidas recogió y distribuyó ampliamente.

### *Una agenda holística*

El concepto clave era el de una agenda holística, que surgiría, en buena medida, de un valioso trabajo de la Secretaría, a cargo del venezolano Oscar de Rojas. Asimismo, serían útiles las consultas por las Comisiones Regionales, y diálogos abiertos con la sociedad civil y el sector privado. De las respuestas a un cuestionario de la Secretaría, distribuido a todas las partes interesadas ya a finales de 1997, surgirían propuestas políticas para los aspectos nacionales, internacionales y sistémicos del financiamiento del desarrollo, que serían negociadas y consensuadas por las delegaciones en Nueva York, para luego ser refrendadas por los Jefes de Estado en Monterrey.

Un punto importante de resaltar es que el tema de financiación del desarrollo en el Consenso de Monterrey de 2002, no está restringido a materias financieras, sino que, de manera más amplia, considera –a niveles doméstico, internacional y sistémicos– las diversas fuentes y mecanismos que tienen los países para obtener recursos financieros para el desarrollo. Por eso sería necesario involucrar, junto a las Cancillerías, a los ministerios de Comercio, Finanzas y de Cooperación para el Desarrollo.

La consideración tripartita del financiamiento del desarrollo acomodó bien a Chile, ya que incluía, primeramente, la importancia de buenas políticas domésticas y la responsabilidad de cada país por su propio desarrollo nacional. En segundo lugar, se aseguraba que los asuntos internacionales del financiamiento del desarrollo fueran debidamente tratados, como lo relativo a un comercio internacional que realmente funcione como motor del desarrollo, sin proteccionismo ni trabas; la promoción de flujos financieros internacionales y acceso a

los mercados de capitales para los países en desarrollo, tanto de fuentes privadas como públicas o de bancos multilaterales de desarrollo. Del mismo modo, se pedirán reformas para lograr un sistema financiero internacional estable, con restricciones a la especulación y con medidas de alerta temprana y para la reacción pronta y eficaz frente a las crisis financieras.

Finalmente, la tercera perspectiva quizás fue lo más novedoso del temario de la Conferencia. La necesidad de abordar los asuntos “sistemáticos” del orden comercial, financiero y monetario, revisando las normas e instituciones del orden económico internacional, para que sea un entorno inclusivo y propicio para el desarrollo.

Una vez que México propuso organizar la Cumbre en Monterrey, el proceso se aceleró para lograr un acuerdo sustantivo, el cual se alcanza en la última reunión del Comité Preparatorio en 2001, en Nueva York, lo que aseguró, para marzo de 2002, una Conferencia con más de 50 Jefes de Estado, incluidos George Bush, Jacques Chirac y Ricardo Lagos. La importancia que otorgó Chile a esta Cumbre queda de manifiesto con una delegación que incluye, junto al Presidente de la República, a los ministros de RR.EE. y Hacienda, al presidente del Banco Central, a representantes del sector privado, como Hernán Somerville, además de Eduardo Gálvez, como el diplomático nacional que promoviera y negociara el consenso.

### III.- EL CONSENSO DE MONTERREY

El Consenso de Monterrey es un documento con 73 puntos y sería muy extenso explicar cada uno de ellos, pero podemos destacar aquellos que nos parecen más trascendentales y representativos del “espíritu de Monterrey”.

De partida, se promueve la inclusividad y equidad, tanto respecto del sistema económico mundial (p.1) como para la globalización (p. 7). Como ejemplo de la filosofía que cubre todo el acuerdo, el punto 6 reconoce que “cada país tiene la responsabilidad primaria para el logro de su desarrollo económico y social”, pero destaca que las economías se encuentran insertas en un sistema económico global, por lo

que “los esfuerzos nacionales necesitan estar apoyados por un entorno económico internacional propicio”.

### *Los compromisos del Consenso de Monterrey*

Para los aspectos domésticos de la financiación del desarrollo, se insiste en el valor de las instituciones nacionales, del buen gobierno y de políticas públicas, de la democracia y el estado de derecho, para así lograr un desarrollo equilibrado e inclusivo.

A nivel externo, se pone el acento en movilizar recursos internacionales para el desarrollo, con medidas para facilitar las inversiones y acceso a flujos financieros para los países en desarrollo, asegurando un ambiente global de estabilidad financiera. Si se trata de liberalización financiera, la idea es que esta responda a los intereses nacionales, de manera ordenada y al ritmo que cada país decida. Se insiste en que siempre se debe respetar el “espacio nacional” para que cada país decida e implemente sus políticas, rechazando condicionalidades de terceros Estados o de los organismos financieros internacionales.

En materia de comercio internacional, se promueve un trato especial y más favorable para los países en desarrollo y de liberalización para sus exportaciones, también entre los propios países en desarrollo. Se rechaza el abuso de medidas restrictivas al comercio o escalonamientos arancelarios, considerando para la propiedad intelectual las excepciones necesarias para la salud pública.

Respecto de la cooperación para el desarrollo, junto con los compromisos políticos de aumentar la ayuda oficial para el desarrollo (se pide alcanzar el 0.7% del PGB), se respaldan principios que aseguren su eficacia y que se proceda siempre en beneficio de los países receptores y con respeto a su soberanía. Se destacan iniciativas novedosas y de futuro, como el financiamiento innovador del párrafo 44.

Asimismo, se llama la atención a la necesidad de crear mecanismos apropiados para enfrentar la deuda soberana, exigiéndose que los acreedores asuman sus responsabilidades y se logren mecanismos de responsabilidades compartidas entre los sectores público y privado, y entre deudores, acreedores e inversionistas.

### *Los asuntos sistémicos*

Tal vez lo más audaz se encuentre en el título C del Consenso de Monterrey, que incluye los puntos 52 a 67, dedicado a los eufemísticamente llamados “Asuntos Sistémicos”. La consideración de estos temas se introduce subrayando “la importancia de continuar mejorando la gobernanza económica mundial” y para fortalecer “el liderazgo de Naciones Unidas en la promoción del desarrollo”.

Se promueve una reforma de la arquitectura financiera internacional, para que responda a las necesidades de los países en desarrollo, y que en esto se avance con su participación efectiva. Al efecto, se declara que es esencial asegurar la efectiva y equitativa participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones en asuntos económicos internacionales, incluida al definir códigos y estándares financieros.

El punto 63 identifica diversas acciones para el orden económico internacional, con un llamado de atención frente a la acción de “los grupos *ad-hoc* que hacen recomendaciones sobre políticas con efectos globales”, que se pide mejoren su coordinación con los organismos multilaterales universales. Al efecto, hay requerimientos específicos para los diversos organismos e instituciones financieras internacionales (FMI, Banco Mundial, el Banco de Pagos, etc.). Pero, sobre todo, se hace una crítica de alerta frente al G-7 y que hoy también se aplica al G-20.

Finalmente, se destaca la importancia de las comisiones regionales y de los bancos regionales de desarrollo, como complementos fundamentales de los mecanismos globales, y se establece un mecanismo de seguimiento de los acuerdos, que reúne con Naciones Unidas (Asamblea General y ECOSOC) a las instituciones de Bretton Woods y la OMC.

### *Evaluación y mirada de conjunto*

Si bien no se trata de un nuevo Bretton Woods o de un renacer del NOEI, como algunos querían, el Consenso de Monterrey ha sido lo más cercano a un mandato para Naciones Unidas en los asuntos sustantivos del orden económico internacional, para asegurar una conducción política desde la ONU, con el objetivo de lograr “un sistema económico global que funcione para todos”.

Un logro concreto, luego de Monterrey, fue el aumento sustantivo de la ayuda oficial para el desarrollo, incluida la “Cuenta del Milenio” de Estados Unidos.

Igualmente, el Consenso de Monterrey ha sido la plataforma para iniciativas en favor del financiamiento del desarrollo que siguen plenamente vigentes, como lo relativo al financiamiento innovador o esquemas para reforzar la cooperación tributaria internacional.

El éxito de Monterrey está en sus compromisos políticos en todos los ámbitos de la agenda. Por cierto, sus acuerdos no son un compromiso obligatorio para la conducta de los Estados, instituciones y personas. Se trata de compromisos políticos adoptados a nivel de Jefes de Estado, luego de una negociación intergubernamental, abierta al aporte del sector privado y sociedad civil, con el liderazgo de Naciones Unidas; pero también de las instituciones de Bretton Woods y la OMC. Su valor está en ser lineamiento y referencia para las actividades de los órganos y mecanismos internacionales especializados en materia de financiación para el desarrollo.

#### **IV.- SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL CONSENSO DE MONTERREY**

Como toda Conferencia, Monterrey tuvo un período de seguimiento para la implementación de los compromisos. Los mecanismos de seguimiento establecieron reuniones de ECOSOC y de la Asamblea General, con directores del BM y el FMI, y funcionarios de la OMC y la UNCTAD, así como reuniones técnicas y eventos con la sociedad civil.

En los años posteriores a la Conferencia, de 2002 a 2007, se lograrían importantes avances con la Oficina para Asuntos Económicos y Sociales (DESA), bajo la conducción del colombiano José Antonio Ocampo, con la Oficina especializada a cargo del venezolano Oscar de Rojas y el muy sólido compromiso de Barry Herman, economista estadounidense que tal vez sea el que más y mejor ha escrito sobre el proceso. A su vez, las Comisiones Regionales y el Comité de Políticas Públicas harían aportes muy valiosos, este último en dos oportunidades presidido por el destacado economista chileno y Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales, Ricardo Ffrench-Davis.

La diplomacia chilena se comprometió con las diversas acciones de seguimiento e implementación del Consenso de Monterrey, con esfuerzos diplomáticos a partir de la asociación de países de renta media y en el marco del grupo Latinoamericano. En efecto, bajo la presidencia mexicana del Grupo de Río, Chile presidió el Grupo de Trabajo Latinoamericano y Caribeño, que prepararía nuestra postura en el tema antes de la Conferencia de Revisión en Qatar, en 2008. A su vez, en 2015, en Santiago, organizamos con CEPAL el encuentro preparatorio de la posición regional latinoamericana para la tercera Conferencia, a realizarse el mismo año en Addis Abeba, precisamente antes de la aprobación de la Agenda 2030.

En la primera ocasión, el Embajador Eduardo Gálvez fue el coordinador nacional como Director de Política Multilateral y, en el segundo caso, como convocador del evento, como Director General Adjunto para Asuntos Multilaterales de la Cancillería chilena.

### *Manteniendo el compromiso de Monterrey*

Lo valioso del Consenso de Monterrey es su capacidad para servir de semillero para múltiples iniciativas internacionales, que procuran mejorar el funcionamiento del sistema económico internacional para contribuir a los objetivos de un desarrollo más equitativo, con especial atención a la situación de los países en desarrollo.

### *Chile comprometido con el financiamiento innovador para el desarrollo*

Chile destaca por participar muy activamente, desde 2004, en una iniciativa basada en el Consenso de Monterrey y que ha procurado hacer correcciones en la globalización financiera y proveer financiamiento adicional para combatir la pobreza. Surgida como Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza en Naciones Unidas, por parte de los presidentes de Brasil, Francia y Chile, con el apoyo del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, luego se convertiría en un movimiento más amplio como Grupo de Financiamiento Innovador para el Desarrollo. Chile asumiría la presidencia del Grupo en 2010 y 2015.

Se procedería “de las palabras a la acción”, a partir de un menú de propuestas elaboradas por un Grupo Técnico para la AG de 2004 y 2005, que incluyen, entre otras: tasas solidarias sobre pasajes aéreos; reducción de la evasión fiscal, en particular mediante paraísos fiscales; impuestos sobre las transacciones cambiarias o financieras, y emisión de DEG para financiación contracíclica del desarrollo.

En todo este exitoso empeño, se contaría con el liderazgo de Ricardo Ffrench-Davis y el dedicado apoyo y respaldo, desde Cancillería, de Claudio Rojas Rachel, experimentado diplomático en materia económicas multilaterales.

Las presidencias de Chile se asumirían desde la Dirección de Política Multilateral y la Dirección General para Asuntos Multilaterales, cargos bajo la responsabilidad del Embajador Eduardo Gálvez, el 2010 y 2015, respectivamente.

### *Tasas sobre pasajes aéreos para financiar UNITAID y el Fondo Chileno contra el Hambre y la Pobreza*

Nuestro país fue el primero en poner en marcha, en 2006, el equivalente de un impuesto solidario sobre los pasajes aéreos, cuya recaudación se destinaría a la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria, a través de UNITAID, un fondo internacional que recibe, asimismo, recursos de fundaciones privadas, lo que le permite intervenciones en los mercados de productos para la salud, logrando la disponibilidad de medicamentos apropiados a costos reducidos en países de bajos ingresos.

El aporte de Chile se logró vía un proyecto de ley a través del cual se autoriza al Ejecutivo a asignar hasta US\$ 5 millones anuales a “iniciativas de Naciones Unidas”. Hasta 2011, esos fondos se asignaron en su totalidad a UNITAID, que asimismo recibe aportes de países como Francia, Reino Unido y Noruega (en este caso, con fondos provenientes de su impuesto a las emisiones de carbono).

Debe destacarse que la tasa sobre pasajes aéreos tiene ventajas en términos de solidaridad internacional y contra las desigualdades. Se trata de aportes desde sectores favorecidos por la globalización en beneficio de los afectados negativamente por ella.

En 2012, la Cancillería decidió utilizar los fondos no solo o para UNITAID, sino que también para ayuda bilateral, a través del llamado “Fondo Chileno contra el Hambre y la Pobreza”, que administra la Agencia para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) de la Cancillería y se canaliza por la vía de proyectos de cooperación internacional con el PNUD.

Chile también participa en otras iniciativas de financiamiento innovador, como nuestra colaboración en la lucha contra la evasión fiscal a nivel internacional, en un grupo de trabajo encabezado por Noruega contra los flujos ilícitos y, durante su existencia, en el Comité de Expertos de Cooperación Internacional en Asuntos Tributarios de Naciones Unidas.

### *La Gran Recesión y la revisión de Doha*

En 2008 tendría lugar la “Gran Recesión” (crisis *subprime*) y en Naciones Unidas, por muchos años, se sentirá una gran decepción frente a las esperanzas depositadas en la Asociación para el Desarrollo de Países del Norte y Sur; el espíritu de Monterrey, como instrumento para modificar el curso de una globalización que, no obstante crear crecimiento en ciertas regiones, dejaba a sectores marginados y en situación de vulnerabilidad.

En ese contexto se produce la convocatoria de la Conferencia sobre la Crisis Financiera, organizada en Nueva York con el liderazgo del padre Miguel d’Escoto, ex líder sandinista de Nicaragua, que ocuparía ese año la Presidencia de la Asamblea General. El evento no logró avanzar en acuerdos sustantivos, pero es valioso recordar el trabajo de la Comisión Stiglitz que, con la dirección del Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, produjo un informe para la reforma del sistema económico internacional.

Ese mismo año se realizó una Conferencia Ministerial de seguimiento de la Conferencia de Monterrey, en Doha, Qatar. El evento no logró avances significativos, debido a un ambiente de confrontación muy agudo. Por la Cancillería, asistieron el Embajador Eduardo Gálvez junto a Patricio Aguirre, Secretario de nuestra Misión de Nueva York. Ambos aprovecharon, con el apoyo de la CEPAL, de participar



como panelistas en eventos para dar a conocer nuestros esfuerzos de financiamiento innovador.

## V.- LA AGENDA PARA EL DESARROLLO 2030 Y LA TERCERA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

En la segunda década de siglo XXI, Naciones Unidas se concentraría en repensar y rediseñar los objetivos para una Agenda “post 2015” (plazo para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio), que ya se visualizaban como objetivos para un “desarrollo sostenible”.

Con una visión comprensiva de los temas del desarrollo, en la Asamblea General se busca un consenso para una nueva Agenda para el Desarrollo, que fuera “transformadora” a nivel de las políticas nacionales y de la cooperación internacional para el desarrollo.

### *La Agenda del Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*

En la Asamblea General, lo primero fue alcanzar, en 2014, un acuerdo para definir los objetivos que la Comunidad Internacional debería seguir para un mundo de mayor justicia y desarrollo para todos. Al efecto, se llegó a acuerdo con 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), de naturaleza universal e indivisible, aplicables a todos, países desarrollados y en desarrollo, comprensivo y con metas verificables. A su vez, la Agenda del Desarrollo pasaría a ser aprobada en septiembre de 2015.

Este fue un gran logro, al menos en lo aspiracional que, con mucha visibilidad y respaldo de la sociedad civil, servirá de aquí al 2030 como punto de referencia para todas las instituciones internacionales, los gobiernos y sociedad civil.

Durante las negociaciones, los países fueron promotores de objetivos específicos, conforme sus intereses y prioridades nacionales. Chile se concentró en apoyar los que eran el ODS 1 (erradicación de la pobreza), 5 (igualdad de género), 10 (reducir las desigualdades), 13 (medidas contra el cambio climático), 14 (conservación sostenible de los océanos) y 16 (sociedades pacíficas, justicia y estado de derecho).

Nuestros aportes en las negociaciones fueron a partir de diversos grupos, pero particularmente con el G-77 y China y desde la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con apertura a otros referentes, especialmente para temas transversales, como los de género (ODS 5) o de buen gobierno (ODS 16), donde la geometría de los grupos negociadores se modificaba de acuerdo a criterios de afinidad diferentes a los de grupos regionales o del esquema Norte – Sur.

En estas negociaciones destacaron, en diversos períodos, los diplomáticos Olivia Cook, Sergio Toro y Gloria Cid.

Cabe destacar que este ejercicio fue equivalente al de los años ‘90 del siglo pasado, con las Grandes Cumbres y Conferencias en asuntos sociales y medioambientales. En tanto, en aquella década se generaría la agenda de Naciones Unidas para el desarrollo sustentable post Guerra Fría. Ahora, con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS, se define la Agenda del Desarrollo para el primer cuarto del siglo XXI.

También es importante recordar que los ODS son una continuación y ampliación de los que fueron los 8 Objetivos del Milenio (ODM), que –aprobados por la Asamblea General el año 2000– junto a la Declaración del Milenio, habían demostrado ser puntos de referencia para la cooperación internacional y el trabajo de las organizaciones del sistema de la ONU, las acciones regionales, nacionales y de la sociedad civil. En este contexto, nuestro país estuvo comprometido con los ODM, particularmente con los referidos a salud. Asimismo, nuestra Presidenta fue particularmente activa a nivel internacional.

El mismo año 2015 se lograría el Acuerdo de París de Cambio Climático, el que unido a la Agenda 2030, incluidos los ODS y la Agenda de Acción de Addis Abeba de Financiamiento para el Desarrollo, son fundamentales para un desarrollo sostenible a nivel mundial.

El caso del financiamiento para el desarrollo vuelve a surgir con fuerza, porque faltaba renovar el compromiso para obtener los recursos financieros necesarios para alcanzar esos objetivos y esas metas.

Una primera iniciativa fue establecer, como mandato de la Cumbre de Río+20, el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible. A nombre de Chile y representando también a la región de América Latina y el Caribe, el Embajador Eduardo Gál-

vez integra dicho Comité, cuyo informe de agosto de 2014 adelantaría propuestas para el financiamiento de la Agenda 2030. Pero se requería un esfuerzo mayor.

### *Se renueva el proceso de financiación del desarrollo en Addis Abeba*

La necesidad de recursos ayudaría a reunir de nuevo la voluntad política para renovar el proceso de financiamiento para el desarrollo. En 2014 se acordó una segunda Conferencia de seguimiento en Addis Abeba, capital de Etiopía, a realizarse en 2015.

Por tratarse de un liderazgo africano, muy apoyado por la UE, se reforzarían los temas de cooperación para el desarrollo. La lógica de Addis Abeba sería de tipo instrumental: al servicio del éxito de los compromisos de la Agenda del Desarrollo post 2015 y de los objetivos medioambientales y de cambio climático. Con ese enfoque, la Conferencia lograba un importante grado de apoyo en el mundo desarrollado, que buscaba demostrar solidaridad con el mundo en desarrollo, aunque con una perspectiva asistencialista.

A la Conferencia de Addis Abeba asistió el autor de este artículo, como jefe de la delegación de Chile. En la oportunidad, fue acompañado por Sergio Toro. La acción de los delegados chilenos en materia de financiamiento innovador fue muy bien recibida y se repartieron para cubrir no menos de cuatro paneles para transmitir la experiencia chilena.

Sobre los resultados en Addis Abeba, el más sustancial fue el acento que se puso en la “movilización de los recursos domésticos”, lo que es responsabilidad de cada Estado, por sobre la “movilización de recursos internacionales”, principalmente en la forma de Ayuda Oficial al Desarrollo que fue fijada, en Monterrey, en un 0.7% del ingreso geográfico bruto y que corresponde proveerla a los países desarrollados. Fue un cambio importante que unió a los países desarrollados con los países de África, resquebrajando, de paso, al G-77.

Asimismo, el resultado más exitoso puede encontrarse en los llamados “acuerdos institucionales”, como fue la creación del Foro del ECOSOC sobre Financiación del Desarrollo, que tiene por objetivo evaluar periódicamente y proponer medidas para abordar el déficit de

recursos. Este Foro busca ser el principal mecanismo institucional de seguimiento del tema de la financiación para el desarrollo en Naciones Unidas, resultado de un compromiso político en las negociaciones, donde los países en desarrollo buscaban el establecimiento de una Comisión de la Asamblea General. Del mismo modo, es importante el establecimiento de un Foro Mundial sobre Infraestructura, que funcionaría muy asociado al Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo, y un muy novedoso Foro de Interesados Múltiples sobre Ciencia, Tecnología e Innovación.

### *Lo sistémico en un nuevo contexto*

Lo que sí perdería relevancia en este “reajuste” es lo que Monterrey denominaba los “asuntos sistémicos”, que era lo más novedoso al promover un espacio más equitativo para los países en desarrollo de los sistemas financiero, monetario y comercial.

Aunque se repetiría el lenguaje del Consenso de Monterrey, no había ni fuerza ni convicción para empujar acciones concretas, sobre todo respecto de reformas para el sistema financiero mundial o para un comercio mundial como motor para el desarrollo. Pero quedan para el futuro los capítulos y párrafos acordados en 2002, y el tema se vería, en cierta forma, recogido en un proceso paralelo del Plenario de la Asamblea General, desde 2010, dedicado a definir parámetros para la gobernanza económica global, iniciativa de Chile, acompañada su presentación por Singapur, Suiza y Kenia.

## **VI.- NACIONES UNIDAS EN LA GOBERNANZA MUNDIAL**

La profunda crisis financiera y económica global iniciada en 2008 erosionó la confianza en un nuevo orden mundial y reveló que la globalización, tal como estaba funcionando, no era apropiada para un orden estable, de paz y progreso.

Antes de concluir la primera década del XXI ya era evidente que no se cumplían las esperanzas de la Comunidad Internacional de una mejor coordinación en materias macroeconómicas, incluido el compromiso

de reforma de la arquitectura financiera internacional y de avanzar en la Ronda de Doha de Negociaciones Comerciales de la OMC. Se vivía un creciente rechazo social a la globalización, sentimiento que se ha acrecentado con el tiempo.

*Promoviendo una respuesta global constructiva para la ONU y el G-20*

Como reacción y respuesta a la crisis económica de 2008, denominada la “Gran Recesión”, el llamado Grupo de los 20 (G-20) asumiría un protagonismo excepcional, desplazando la acción de las instituciones y mecanismos universales del sistema de Naciones Unidas.

Creado en 1999, bajo las mismas premisas del G-7, pero ampliado como foro de concertación para asuntos monetarios y financieros globales de las Grandes Potencias occidentales, con los llamados países emergentes y sistemáticamente relevantes, originalmente se dedicaba a coordinaciones entre representantes de ministerios de Finanzas y Bancos Centrales, pero en 2009, como reacción a la crisis, pasa a reunirse a nivel de Jefes de Estado y se reconocería como el “foro máximo para la cooperación económica”.

El G-20, en la medida que adopta decisiones que luego son implementadas por el sistema multilateral, implica un desafío al concepto propio de multilateralismo de Naciones Unidas, que es de por sí inclusivo. Por lo mismo, era evidente que se estaba marginando a Naciones Unidas y su Asamblea General, representativa de la universalidad de las naciones, por un grupo selecto y autoproclamado, para enfrentar un asunto de interés general. Se recurría el “Multilateralismo de Clubes”, de los “Gs”, en desmedro del multilateralismo de Naciones Unidas, que asegura al menos participación igualitaria en todos los asuntos que a todos nos afectan; donde todos, incluso las naciones pequeñas, pueden tener voz y defender sus intereses.

En Naciones Unidas se sentía un clima enrarecido, donde un grupo de países radicales buscaba rechazar toda relación de la ONU con el G-20.

## *Reafirmando el liderazgo de la ONU en la Gobernanza Económica Global*

Es en ese contexto que, por iniciativa de Singapur, se decide establecer el grupo informal de coordinación llamado “3G” (Grupo de Gobernanza Global), con países desarrollados y en desarrollo, medianos y chicos, como Nueva Zelanda, Suiza, Chile, Guatemala, Costa Rica, Kenia, Senegal, etc., para buscar caminos de entendimiento con el G-20, pero asegurando el papel de Naciones Unidas en la gobernanza mundial.

El apoyo de Chile al 3G y sus objetivos fue decidido. Y lo más relevante es que en el año 2010 tomamos la iniciativa de reflejar la importancia del tema en una “Resolución de Plenario de la Asamblea General”, con el título inicial de “Las Naciones Unidas en la Gobernanza Mundial”. Posteriormente, en 2013, pasaría a llamarse: “Las Naciones Unidas en la Gobernanza Económica Mundial”. Se trata de un esfuerzo entroncado a la agenda de asuntos sistémicos del proceso de Monterrey. Hasta la fecha es la única resolución que presenta Chile en capacidad nacional en Naciones Unidas.

Este esfuerzo diplomático en la Asamblea General de Naciones Unidas tuvo como primer resultado la resolución 65/94, del 8 de diciembre de 2010. Es importante registrar el hecho que para tablear esta resolución fue necesario resolver cierta resistencia de algunos países. Por una parte, algunas naciones desarrollados insistían, y siguen insistiendo por las razones ya indicadas, que a Naciones Unidas no le corresponde un rol en la gobernanza económica y financiera mundial. Por otro lado, algunos países en desarrollo del G-77 no veían necesario reconocer “en una resolución de Naciones Unidas” a los “Gs”. Cuba, además, planteó que nuestra iniciativa se superponía a su resolución sobre NOEI, que es una de sus resoluciones estrellas. Se desplegó una diplomacia multilateral intensa para despejar estos obstáculos, donde el Representante Permanente de Chile ante la ONU, Embajador Octavio Errázuriz, jugó un papel destacado por sus conocidas formas y trato, así como por el contenido transmitido a sus homólogos. La resolución 65/94 tuvo el mérito de crear el “agenda ítem” en la Agenda de Naciones Unidas y fue adoptada por consenso.

En seguimiento de dicha resolución, en 2012 se presentó lo que sería la resolución 66/256, adoptada por consenso el 16 de marzo de ese año. Esta resolución se basó en el Informe del Secretario General sobre las Naciones Unidas en la Gobernanza Global y tuvo el mérito de mantener la discusión y permitir un mayor conocimiento de esta materia entre los delegados e instituciones del sistema de Naciones Unidas.

Al año siguiente, Chile decidió dar el salto cualitativo y trabajar en una “resolución sustantiva”. Se pensaba que el tema estaba maduro y que nuestro país estaba en condiciones de proponer un texto sustantivo, que fuera una contribución sistémica. Esta iniciativa implicó el mayor despliegue multilateral de nuestra Misión en la Asamblea General. Entre las gestiones realizadas se pueden mencionar reuniones en el 3G y una labor de convencimiento para que Singapur y Suiza se sumaran *ad initio* como co-patrocinadores. Después se unió Kenia, lo que nos dio mayor visibilidad con los países de África. En la negociación propiamente tal se enfrentaron dificultades en todos los frentes: con algunos países desarrollados, especialmente con EE.UU. y Australia, y al interior del G-77.

Como en toda negociación multilateral, la forma de relacionamiento con los actores establecida con anterioridad y las afinidades personales son esenciales en los momentos cruciales. En este contexto, es oportuno mencionar que Chile había sido Presidente Pro-Témpore de la CELAC en 2012, siendo muy activo en Naciones Unidas, generándose una estrecha confianza con los países de la región. En marzo de 2013, antes de comenzar la negociación de la resolución, la Misión de Chile organizó una visita de trabajo a las instituciones de Bretton Woods con países del G-77 (Presidencia de Fiji), la que fue todo un éxito. Fue un proyecto de bajo costo, con grandes réditos. Además, el negociador principal del G-77 fue el venezolano Víctor Ovalles Santos, experimentado profesional con gran ascendencia en el G-77 y con quien, desde mucho antes, se mantuvo una relación profesional muy honesta y amigable.

Un elemento adicional fue que el informe del Secretario General –elaborado para esta resolución y publicado a fines de marzo de 2013– fue favorable, al constatar que Naciones Unidas sí tiene un rol en la gobernanza global. Este informe fue analizado en detalle y enviado a

Santiago como señal de que el camino adoptado se despejaba, al menos en cuanto a la visión del Secretario General.

Todos los elementos mencionados forman parte de los “factores multilaterales” que nos ayudaron, en mayor o menor medida, a obtener que el 9 de julio de 2013 se aprobara la resolución 67/289. Fueron seis semanas de negociaciones, donde se sostuvieron reuniones bilaterales con todos los actores relevantes y los activos en la negociación. El trabajo en equipo realizado junto a Sergio Toro y con el Embajador Octavio Errázuriz fue una de las claves del éxito. En este proceso nos sorprendimos al conocer que los BRICs se mostraban un tanto inquietos con la resolución. Las gestiones realizadas incluyeron acciones por parte de nuestros embajadores en Canberra y Moscú, quienes representaron de la mejor forma nuestro interés en que la resolución no tuviera obstáculos para ser aprobada por consenso.

Se trataría de acordar principios generales para encauzar la acción del G-20, promoviendo su coordinación y cooperación con las instituciones universales. Nos parecía que en la medida que las agrupaciones multilaterales de composición restringida, como el G-20, estén dispuestos a respetar en vez de contradecir los lineamientos básicos de las instituciones universales, teníamos sentadas las bases para una complementariedad de beneficio para todos. La resolución, entre otros méritos, como reconocer el rol de Naciones Unidas en la gobernanza económica global, menciona al G-20 en 3 oportunidades y en párrafos operativos (OP 12, 13 y 14). Es la única resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que contiene estas referencias.

En este entendido positivo y pragmático, trabajamos en la Asamblea General, para acordar un camino de ruta para conciliar inclusión con eficacia en materia de gobernanza para la economía global, salvaguardando la función de liderazgo de las Naciones Unidas en la promoción del desarrollo.

Para obtener peso político, siempre se buscó un amplio respaldo de co-patrocinadores, cercano o superior a 100 países, incluyendo un número importante del mismo G-20 (de los tres G20 de nuestra región nos acompañarían México y Argentina). En vísperas a asumir la Presidencia del G-20, Rusia nos otorgaría su co-patrocinio, uniéndose a otros, como Alemania, que se habían asociado desde el principio.



Mantener el consenso y un apoyo transversal a esta iniciativa en la Asamblea General nunca es tarea fácil, pero bien vale el esfuerzo como demostración de nuestro compromiso, como país, con Naciones Unidas y de una diplomacia multilateral pragmática y eficaz. Sin embargo, el tema es sensible y para mantener esta resolución principal y consensuada de la comunidad internacional, se requerirá un esfuerzo constante y la habilidad y el compromiso de nuestros diplomáticos en Naciones Unidas.

### *El compromiso de Chile y sus diplomáticos*

Para Chile, este fue un ejercicio sustantivo en Naciones Unidas que, junto con los procesos negociadores, incluiría importantes encuentros oficiales auspiciados por la Presidencia de la Asamblea General y con participación del Canciller, Alfredo Moreno, además de eventos regionales organizados por CEPAL y reuniones intergubernamentales y de la sociedad civil y fundaciones.

Nuestra posición fue expuesta por el Canciller, en 2011, en la CEPAL, al invitar al presidente del 65 período de sesiones de la Asamblea General a un seminario internacional sobre el tema en Santiago y, luego, en 2013, en Nueva York, como panelista invitado del presidente de la 67ª Asamblea General. Destacaría que el multilateralismo debería ser, a nivel internacional, un instrumento para enfrentar los desafíos planetarios de una manera inclusiva, con la participación de todos.

Sin embargo, a grupos como el G-20 se les debía reconocer como asociaciones de actores relevantes para la solución de problemas específicos. Lo que se ha buscado y, en buena forma, obtenido es promover que estos grupos de membresía restringida se coordinen con el sistema de Naciones Unidas, si quieren que sus decisiones y acciones obtengan reconocimiento y legitimidad.

### *Naciones Unidas, poder de legitimidad para la acción colectiva*

En cierta forma, con este último esfuerzo diplomático chileno se ha logrado llevar a los temas económicos y financieros el mismo criterio de “ente legitimador” que Naciones Unidas cumple con el Consejo de Seguridad respecto del uso de la fuerza, ya que se reafirma que corres-

ponde a la Asamblea General pronunciarse sobre lo que diversos grupos pudiesen pretender en materia de gobernanza económica mundial.

La diplomacia multilateral chilena ha cerrado un círculo positivo en un tema relevante como lo es el papel central de Naciones Unidas en la gobernanza económica mundial, que en 2002 fue parte del Consenso de Monterrey y que desde 2010 lo defendimos con resoluciones de plenario de su Asamblea General. Tema donde el interés nacional se confunde con un principio de apoyo al multilateralismo y al sistema de Naciones Unidas, como espacio insustituible para el debate de los asuntos mundiales y para la acción colectiva internacional.

## VII.- UNA DIPLOMACIA MULTILATERAL ECONÓMICA PARA EL SIGLO XXI

En el libro “Vocación de Paz - La Política Exterior de Chile”, publicado en 2016 por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se pide ejercer la diplomacia chilena de futuro como “una disciplina de la anticipación”, ampliando y superando la diplomacia del pasado, enfocada a la representación y como profesión de la negociación. Desde esa perspectiva, cabe hacer algunas reflexiones y recomendaciones para la diplomacia multilateral económica chilena:

1.- Hay que saber anticipar tendencias y temas de la agenda global, priorizando la acción donde Chile pueda hacer aportes y contribuir a la solución de problemas globales. Al efecto, se puede recordar el caso de Chile como “potencia alimentaria”, que debe mucho a nuestra acción multilateral y participación en FAO y en el Codex Alimentario. Otro ejemplo destacado ha sido nuestro liderazgo en materia del cuidado del mar y los océanos con nuestro impulso a la serie de conferencias “Nuestro Océano”. A futuro debemos reflexionar sobre Chile como “potencia de la astronomía” y prepararnos para contribuir en materia de lucha contra los desastres naturales y destacar nuestras capacidades en el sector de las energías nuevas y renovables.

2.- Para enfrentar los emergentes desafíos globales, debemos desarrollar “poder conceptual” o de ideas e iniciativas para

enfrentar los temas económicos emergentes, que requieran de soluciones colectivas a nivel multilateral. Podría ser, entre otras posibles materia, migraciones y regulación del turismo, considerando los intereses de todos, países receptores y de origen de los flujos de personas.

3.- El ciclo multilateral es largo e incremental, como queda demostrado con la resolución de Chile sobre gobernanza global. Se requieren conocimientos, paciencia, relacionamiento, iniciativas razonables y un despliegue en equipo. El trabajo de Chile en el G-77 es esencial en el multilateralismo de Naciones Unidas. A veces este aspecto no se entiende bien y/o no se trabaja a nivel óptimo.

4. A nivel multilateral económico es importante, cada vez más, el atender al principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas y de acuerdo a las capacidades”, junto a mecanismos de coordinación de compromisos nacionales. De esta forma se logra flexibilidad en los compromisos de cada país de forma equitativa, en un marco multilateral que provea dirección y convergencia de esfuerzos.

5.- Trabajar en casos apropiados con acuerdos de múltiples actores relevantes, como se hizo para la Cumbre Social y la conferencia internacional de Monterrey, incluyendo los socios institucionales pertinentes, sector empresarial y sociedad civil.

6.- Valorar la pertenencia a redes y grupos funcionales, donde se elaboran las ideas, propuestas y proyectos para regímenes y mecanismos de la actividad económica global. La OCDE es un caso paradigmático, ya que permite ser parte de iniciativas que luego madurasas se llevan a foros negociadores, como en materia de inversiones, comercio agrícola y Ayuda Oficial para el Desarrollo.

7.- Promover un trabajo en “grupos afines” para la negociación, así como en asociaciones “universales” de actores relevantes y con

voluntad para actuar colectivamente en la solución de diversos desafíos multilaterales, favoreciendo una universalidad variable en el marco de los principios y liderazgo de Naciones Unidas.

8.- Finalmente, respecto de la gobernanza de la globalización, avanzar en las negociaciones económicas multilaterales, promoviendo un buen balance entre la autonomía nacional (el llamado “espacio nacional”) y la globalización económica.

### *Multilateralismo, tradición nacional*

La conclusión es que hay una larga tradición nacional de diplomacia multilateral económica, sólida y consistente, y de muy alto nivel, reflejo de nuestro respaldo al sistema de Naciones Unidas y a nuestra condición de país en desarrollo, que reconoce el valor de la promoción del desarrollo en la sociedad internacional. También constatamos que un número muy elevado de los éxitos de política exterior de Chile se encuentran en el ámbito de la política exterior y diplomacia multilateral económica.

Este ha sido un ensayo, mezcla de relato histórico y recordatorio de hitos mayores de nuestra diplomacia por el desarrollo. Un recorrido transversal para demostrar la amplitud y trascendencia del esfuerzo de nuestra diplomacia económica multilateral para el desarrollo y su financiamiento desde la creación de la ONU, destacando a quienes han sido sus protagonistas, junto a autoridades y hombres públicos chilenos, diplomáticos del Servicio Exterior, profesionales de DIRECON, expertos de muchos ministerios, académicos, empresarios y representantes de la sociedad civil chilena. También, una oportunidad para hacer un recorrido personal de toda una vida al servicio de la diplomacia multilateral económica de Chile en los últimos 35 años.



# LA UNCTAD, COMERCIO, DESARROLLO Y REGULACIÓN DE EMPRESAS TRANSNACIONALES

*Carlos Fortín\**

## I.- COMERCIO Y DESARROLLO: LA UNCTAD. EL PAPEL DE CHILE

### 1.- *Introducción*

La emergencia del multilateralismo como principio organizativo en las relaciones internacionales económicas se remonta al período de la postguerra, cuando las potencias victoriosas decidieron establecer un conjunto de estructuras normativas e institucionales con el fin de promover colectivamente la paz, la seguridad y el progreso económico y social. El término “multilateralismo” se usa aquí en el sentido definido por el profesor de la Universidad de Harvard, John Ruggie:

“una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados sobre la base de principios de conducta ‘generalizados’, es decir, principios que especifican la conducta apropiada para una clase de acciones, sin tener en cuenta los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan existir en un caso específico” (Ruggie, 1992, p.571)<sup>1</sup>.

En el área de comercio, el multilateralismo se expresó en la propuesta para la creación de una Organización Internacional del Comercio (OIC) como uno de los tres pilares de la estructura económica internacional, siendo los otros dos el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial).

---

\* Cientista Político, Institute of Development Studies at the University of Sussex.

1 Esta y las demás traducciones de textos en inglés son del autor. El concepto de multilateralismo debe ser distinguido de la noción de armonización de políticas nacionales, que está siendo propuesta por teóricos y activistas del neoliberalismo como pre-requisito del libre comercio.

La OIC no llegó a materializarse por la negativa del Congreso de Estados Unidos de ratificar su instrumento constitutivo, la llamada Carta de La Habana. En su reemplazo, provisionalmente se puso en vigor el Capítulo IV de la Carta sobre política comercial, que pasó a ser el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y continuó funcionando como el único instrumento multilateral de regulación del comercio internacional, hasta la creación de la Organización Mundial del Comercio, en 1995<sup>2</sup>.

## **2.- La UNCTAD: orígenes**

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) es un órgano subsidiario de la Asamblea General, establecido en diciembre de 1964, luego de un intenso proceso político y diplomático iniciado a comienzos de los años sesenta. Su creación se debió a la confluencia de cuatro tipos de factores: económicos, políticos, ideológicos e institucionales.

### **2.1.- Contexto histórico: economía**

El gran dinamismo de la llamada “edad de oro” de la economía mundial, a partir de 1950, con la producción y el comercio mundial creciendo a tasas sin precedentes, coexistió con un deterioro de la posición de los países en desarrollo en el comercio internacional. La necesidad de un foro multilateral que, por una parte, asumiera y orientara la creciente interdependencia económica global y, por otro, reforzara la cooperación internacional para el desarrollo, empezó a aparecer cada vez más evidente.

### **2.2.- Contexto histórico: política**

Al mismo tiempo, se estaba produciendo un fenómeno histórico que habría de afectar significativamente el avance del multilateralismo económico, a saber, la descolonización. Entre 1955 y 1960, el número

---

2 Ver en este volumen el capítulo de Mario Matus y Alejandro Jara, sobre Chile en el sistema multilateral de comercio.

de países miembros de Naciones Unidas aumentó de 60 a 99, todas ellas naciones en desarrollo que percibían el sistema económico mundial como sesgado contra sus objetivos de desarrollo, y que comenzaron a exigir un multilateralismo activo de Naciones Unidas en el área económica, para hacerlo más democrático y más orientado a sus necesidades.

En diciembre de 1961, una resolución de la Asamblea General (1707 –XVI–) pidió al Secretario General que consultara a los Estados miembros acerca de la conveniencia de celebrar una conferencia internacional sobre los problemas del comercio internacional (Naciones Unidas, 1961, párrafo 6). La idea adquirió un impulso político decisivo a través del apoyo de África y Asia.

A comienzos de 1962, diez países afroasiáticos (Ceilán, Etiopía, Ghana, Guinea, India, Indonesia, Libia, Mali, la República Árabe Unida y Sudán) más Yugoslavia, convocaron a una Conferencia de los Países en Desarrollo sobre los Problemas del Desarrollo Económico. La Conferencia tuvo lugar en El Cairo, en julio de ese año, y en ella se acordó proponer la convocatoria a una conferencia económica internacional en el marco de las Naciones Unidas, para examinar “todas las cuestiones vitales relacionadas con el comercio internacional, el comercio primario de productos básicos y las relaciones económicas entre países en desarrollo y desarrollados”(Cairo Declaration, 1962, párrafo 60).

Además de los convocantes, en la Conferencia participaron otros 20 países, prácticamente todos afroasiáticos; de América Latina los únicos participantes fueron Bolivia, Brasil, Cuba y México. Chile asistió como observador, al igual que Ecuador, Uruguay y Venezuela.

### *2.3.- Contexto histórico: ideología*

América Latina –y Chile, en particular– tuvieron, sin embargo, una importante presencia en el proceso previo y posterior a la Conferencia del Cairo. Ella se dio a través de la influencia del pensamiento y el análisis de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), bajo la dirección de su Secretario Ejecutivo en el período 1950-1963, Raúl Prebisch. La misma Comisión había sido creada en 1948, gracias a los esfuerzos del primer Embajador de



Chile ante Naciones Unidas, Hernán Santa Cruz, quien fue el autor de la iniciativa para establecerla en julio de 1947 y, con un intenso trabajo diplomático en los siguientes siete meses, consiguió superar la fuerte oposición inicial de Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá y el bloque soviético, y además logró que la sede de la Comisión se fijara en Santiago de Chile<sup>3</sup>.

En 1949, Prebisch fue contratado como consultor de la recién creada CEPAL, a fin de producir un estudio económico de América Latina para ser presentado al segundo período de sesiones de la Comisión que se efectuaría en La Habana, en mayo-junio de ese año. El texto, titulado “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” y conocido como el Manifiesto de la CEPAL (Prebisch, 1949), propone una visión heterodoxa de la estructura de las relaciones económicas internacionales y su impacto sobre el desarrollo: la teoría del deterioro secular de los términos de intercambio de los países en desarrollo, según la cual los precios de los productos primarios exportados por estos países tienden a subir más lentamente en los mercados internacionales que los precios de las manufacturas que ellos importan. A la luz de este análisis, el documento plantea la necesidad de estabilizar y mejorar los mercados internacionales de productos básicos, abrir los mercados de los países desarrollados a las exportaciones de países en desarrollo y apoyar la industrialización en el mundo en desarrollo, a través de la acción internacional en materia de transferencias de recursos y de tecnología.

Con la llegada de Prebisch al cargo de Secretario Ejecutivo, en 1950, estas ideas pasaron a servir de base al trabajo de la Comisión en la década siguiente, configurando el llamado enfoque estructuralista del desarrollo, que tuvo gran influencia en la definición de los objetivos y métodos de la UNCTAD. En el trabajo de la CEPAL en este período, hubo presencia destacada de profesionales chilenos miembros de la Secretaría de la Comisión, entre quienes cabe mencionar a Jorge Ahu-

---

3 El Embajador Santa Cruz relata con detalle este proceso en un artículo publicado en la Revista de la Cepal, con ocasión del cincuentenario de Naciones Unidas (Santa Cruz, 1995).

mada<sup>4</sup>, Aníbal Pinto<sup>5</sup>, Alfonso Santa Cruz<sup>6</sup> y Osvaldo Sunkel<sup>7</sup>, todos los cuales contribuyeron a desarrollar y refinar el análisis cepalino.

#### *2.4.- Contexto histórico: institucionalidad*

Sumado a los elementos anteriores, entre los países en desarrollo, fue acrecentándose la insatisfacción por las deficiencias del régimen jurídico institucional existente para el comercio internacional. El ya mencionado fracaso de la ratificación de la Carta de la Habana, dejó al GATT como el único instrumento multilateral de gobernanza del comercio, y uno que no fue concebido como una institución, sino como un conjunto de principios convenidos contractualmente para regir el comercio internacional, y cuya membresía era limitada: en 1960 solo 37 de los 99 países miembros de Naciones Unidas eran miembros del GATT.

### *3.- La UNCTAD: establecimiento y evolución*

La propuesta de convocar a una conferencia de Naciones Unidas sobre temas de comercio internacional y desarrollo, fue formulada en el Consejo Económico y Social en su sesión XXXIV de 1962 y aprobada por este en agosto de ese año (Resolución 917 (XXXIV) del 3 de agosto de 1962). La Asamblea General ratificó la aprobación en diciembre siguiente, en Resolución 1785 (XVII) del 8 de ese mes. En los considerandos de la Resolución se hace referencia a que “la rela-

---

4 Originalmente ingeniero agrónomo, estudió economía en la Universidad de Harvard y en 1958 publicó un libro aplicando el enfoque estructuralista al análisis de la economía chilena (Ahuada, 1958).

5 Formado en Derecho, con estudios de economía en la London School of Economics and Political Science (LSE), autor de una historia económica de Chile en la perspectiva estructuralista (Pinto, 1959) y Director de la Revista de la CEPAL 1986-96.

6 Economista graduado de Harvard, donde estudió bajo la supervisión del profesor Seymour Harris, quien en 1944 había anticipado, en alguna medida, la hipótesis del deterioro de los términos de intercambio (Hodara 1987:60); contribuyó al esfuerzo diplomático de su hermano Hernán para la creación de la Comisión, proporcionando información, estadísticas y análisis económicos y, posteriormente, fue Secretario de la CEPAL y Director de la Oficina de México.

7 Economista de la Universidad de Chile con estudios de postgrado en la LSE, desarrolló el enfoque estructural con énfasis en los conceptos de dependencia y transnacionalización (Sunkel, 1967; Sunkel, 1970; Sunkel, 1991).

ción de intercambio sigue actuando en forma desventajosa para los países en vías de desarrollo, lo que intensifica el saldo desfavorable de su balanza de pagos y reduce su capacidad para importar” (Naciones Unidas, 1962).

### *3.1- El primer período de sesiones de la UNCTAD*

La Conferencia tuvo lugar en Ginebra, entre el 23 de marzo y el 15 de junio de 1964, con la participación de 120 Estados. Raúl Prebisch fue nombrado Secretario General de la Conferencia y presentó un informe que, si bien reiterando las ideas centrales trabajadas en la CEPAL, acerca de la estructura económica internacional en términos de centro-periferia, reconocía el agotamiento del modelo proteccionista de sustitución de importaciones, postulado en la década de los cincuenta, y enfatizaba por la inversa la necesidad de estimular las exportaciones de productos industriales por parte de los países en desarrollo (Prebisch, 1964).

El resultado principal de la Conferencia fue el acuerdo de recomendar 15 principios generales y 13 principios especiales para regular las relaciones comerciales internacionales y las políticas comerciales para el desarrollo. Además, aprobó un gran número de otras recomendaciones específicas. Las áreas cubiertas por las recomendaciones fueron: a) productos básicos, incluidos acuerdos internacionales sobre productos básicos y financiación compensatoria; b) exportaciones de los países en desarrollo, incluidas la liberalización y las preferencias comerciales; c) recursos para el desarrollo y ajustes de la deuda, y d) aumento de los intercambios con los países de Europa Oriental. Los principales partidarios de los principios y recomendaciones fueron los países en desarrollo, mientras muchos países desarrollados votaron en contra o se abstuvieron. En particular, Estados Unidos votó en contra de 15 de los 28 principios, y se abstuvo respecto de otros siete.

La Conferencia también produjo dos importantes resultados institucionales. El primero fue la recomendación de darle a la UNCTAD el carácter de institución permanente. La Asamblea General aprobó esta recomendación en su Resolución 1995 (XIX) del 30 de diciembre de 1964, estableciendo a la Conferencia de Naciones Unidas sobre

Comercio y Desarrollo (UNCTAD) como un órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el sentido del art. 22 de la Carta de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1964). El segundo fue la creación del Grupo de los 77 (G-77), compuesto por todos los países en desarrollo que asistieron a la Conferencia, que se ha convertido, de hecho, en un actor central en los procesos de toma de decisiones de la UNCTAD y de la ONU, en general.

Chile fue un activo participante en las diversas etapas del proceso. La delegación chilena intervino en el debate de la Resolución 1707(XVI), apoyando la petición del Secretario General de efectuar consultas acerca de la convocatoria a una conferencia sobre comercio internacional. Asimismo, intervino en el debate y votó a favor de la Resolución 1785(XVII) que aprobó la convocatoria, y tuvo participación en las actividades preparatorias a la Conferencia en el continente. Específicamente, Chile participó activamente en las reuniones de expertos y representantes gubernamentales que tuvieron lugar en Mar del Plata, Santiago, Sao Paulo y Brasilia, y en la reunión intergubernamental convocada por el Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos, realizada en febrero-marzo de 1964, que produjo la Carta de Alta Gracia como posición conjunta de los países latinoamericanos a ser presentada en la Conferencia de la UNCTAD (Carta de Alta Gracia, 1964).

Chile envió a la Conferencia una delegación de 21 miembros, encabezada por el Embajador ante Naciones Unidas y ex ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Martínez Sotomayor, y por el Embajador ante la Comunidad Económica Europea, Carlos Valenzuela. En su intervención inicial, el Embajador Martínez Sotomayor reiteró, por un lado, la vocación multilateralista del país:

“Estamos pidiendo urgentemente que todos nos unamos en esfuerzos para generar nuevos patrones de cooperación internacional que permitan un crecimiento económico rápido de los países periféricos y, al mismo tiempo, fortalecer su capacidad de importación de bienes y servicios. De esta manera puede alcanzarse el equilibrio indispensable para un proceso dinámico continuo, basado en la interdependencia de los países desarrollados y en desarrollo” (Naciones Unidas, 1964, p.146).

Por otro lado, el Embajador reafirmó el fuerte compromiso de Chile con la necesidad de instalar el objetivo del desarrollo en el centro del sistema económico internacional y de llevar a cabo un cambio fundamental en su estructura y funcionamiento en esta dirección. Asimismo, reafirmó la identidad de la posición chilena con las aspiraciones y demandas de los países en desarrollo, como también su solidaridad con los nuevos países de África y Asia:

“La coexistencia económica no puede seguir dependiendo de la continuación de un orden internacional que ha concentrado los recursos económicos y tecnológicos en manos de unos pocos países... ya no es más posible hacer simplemente cambios menores en las políticas económicas y comerciales actuales, sino que ha llegado el momento de establecer, sin más demora, cambios fundamentales que reestructuren, en profundidad, los cimientos de las relaciones comerciales mundiales ... la [nueva] estructura debe basarse en un tratamiento preferencial general y no-discriminatorio para todos los países en desarrollo... y el principio de que esos países no estén sujetos a reciprocidad con respecto a cualesquiera preferencias o concesiones que obtengan de los países industrializados... el pueblo y el gobierno de Chile dan su apoyo moral a los argumentos presentados aquí por los representantes del grupo afroasiático en defensa de los derechos humanos” (Naciones Unidas, 1964, pp.145,146).

La delegación chilena se integró plenamente al grupo de los países en desarrollo (el G-77), y en su intervención final, el Embajador Valenzuela, junto con reiterar la satisfacción de Chile por el diálogo “fructífero y valioso” entre países en desarrollo, países industrializados y países socialistas, afirmó que “la unión de los 75 países en desarrollo es para nosotros el acuerdo más significativo salido de esta Conferencia”, (Naciones Unidas, 1964, p.480).

### *3.2.- Las funciones de la nueva organización*

Tanto en la Primera Conferencia de la UNCTAD como en el debate en la Asamblea General de la Resolución 1995 (XIX), que establece a la UNCTAD como órgano permanente de la ONU, se planteó la cuestión de sus funciones en relación con el GATT.

Un número importante de países en desarrollo sostuvo que a partir de la UNCTAD debía constituirse dentro de Naciones Unidas un organismo rector del comercio internacional, que incluso pudiera remplazar al GATT. La Carta de Alta Gracia, en particular, se refiere al tema en los siguientes términos:

“Resulta indispensable crear, cuanto antes, una organización internacional dentro del sistema de las Naciones Unidas para tratar los problemas del comercio internacional, atendiendo fundamentalmente a las necesidades del desarrollo... Mientras se perfeccionan los instrumentos para establecer una organización permanente... el GATT, como organismo de negociación entre sus actuales miembros, continuaría encargado... de promover el comercio internacional dentro de la esfera de su actual competencia” (Carta de Alta Gracia, 1964).

Esta visión fue rechazada por los países industrializados, interesados en preservar el papel del GATT como la única instancia de negociación de acuerdos y normas comerciales vinculantes. El texto finalmente aprobado de la Resolución 1995(XIX) refleja esta tensión. En efecto, el texto asigna a la UNCTAD la función de “formular principios y políticas sobre comercio internacional y sobre problemas afines del desarrollo económico” y “presentar propuestas para llevar a la práctica dichos principios y políticas, y adoptar aquellas otras medidas dentro de su competencia que fueran pertinentes para tal fin”. Le encomienda, además, la tarea de “revisar y facilitar, en general, la coordinación de las actividades de otras instituciones que formen parte del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del comercio internacional y los problemas conexos del desarrollo económico” y, en particular, “iniciar medidas, cuando fuera pertinente, en cooperación con los órganos competentes de las Naciones Unidas, para negociar y aprobar instrumentos jurídicos multilaterales en la esfera del comercio”. Esta última función, sin embargo, es crucialmente relativizada con la frase “habida cuenta de lo adecuado que sean los órganos de negociación ya existentes y sin duplicar sus actividades” (Naciones Unidas, 1964, párrafos 3.c, 3.d y 3.e).

Si bien Chile suscribió la Carta de Alta Gracia, ni en la discusión de la Resolución en la Asamblea General ni en las posteriores Conferencias de la UNCTAD, tocó el tema de un posible reemplazo del GATT. No obstante, en la Segunda Conferencia, Chile planteó que la UNCTAD “debe convertirse en un instrumento de decisiones gubernamentales en la formulación y revisión de la estrategia, así como en un foro de negociaciones entre países y grupos económicos”<sup>8</sup>. En la Tercera Conferencia, tanto el discurso de apertura del Presidente Salvador Allende<sup>9</sup>, como el discurso en Plenaria del jefe de la delegación chilena<sup>10</sup>, se refirieron a la necesidad de que la UNCTAD pasara a ser un organismo especializado de Naciones Unidas.

En la práctica, UNCTAD no ha tenido un papel negociador de normas o acuerdos comerciales vinculantes. Sus funciones han sido, básicamente, de tres tipos: construcción de consensos e interacción intergubernamental; investigación y análisis, y cooperación técnica. Ellas fueron codificadas en los siguientes términos en el Compromiso de Cartagena aprobado por la Octava Conferencia de la UNCTAD en 1992:

51.- El trabajo sustantivo en la UNCTAD debe consistir en una secuencia dinámica y progresiva que implique, inicialmente, la identificación de un conjunto pertinente de cuestiones; la ejecución de análisis de alta calidad, con el apoyo de contribuciones solicitadas a expertos y actores gubernamentales.

---

8 Resumen de la declaración hecha por el Sr. Hernán Santa Cruz, Representante Permanente de Chile ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, en la 43a sesión plenaria del 6 de febrero de 1968 (Naciones Unidas, 1968, p.108).

9 “Es indispensable que la UNCTAD complete su autonomía y se convierta en un organismo especializado del sistema de Naciones Unidas para que actúe con mayor libertad de acción, con mayor influencia, con mayor capacidad en la solución de los problemas cruciales que son de su competencia”. Discurso pronunciado por el Sr. Salvador Allende Gossens, Presidente de la República de Chile, en la ceremonia inaugural celebrada el 13 de abril de 1972 (Naciones Unidas, 1973, p.380). Hay que hacer notar que en el mismo discurso, el Presidente Allende se refirió críticamente al GATT, diciendo que “este se preocupa fundamentalmente de los intereses de los países poderosos; no tiene ligazón seria con las Naciones Unidas ni está obligado a orientarse por sus principios, y su composición choca con el concepto de participación universal”. *ibid.*

10 “Cada día es más necesario proponer a la Asamblea General que UNCTAD debe ser básicamente reformada, con el fin de convertirla en una institución independiente, que ya no esté sujeta a las presiones políticas y burocráticas que restringieron y obstaculizaron sus actividades en el ámbito del comercio y el desarrollo. Para Chile, como la mayoría de los países en desarrollo, la UNCTAD es el órgano central en la lucha contra el subdesarrollo”. Summary of statement made at the 93rd plenary meeting, 20 April 1972, by H.E. Mr. Hernán Santa Cruz, Ambassador with rank of Minister of State, Chile (United Nations, 1973, p.60).

mentales y no gubernamentales, y la realización de consultas, diálogo e interacción intergubernamentales, dirigidos a la identificación de áreas de convergencia y, cuando proceda, negociaciones.

59.- En temas que a otras instituciones se le han conferido los poderes necesarios de decisión o de elaboración de normas, la UNCTAD debe apuntar a proporcionar enfoques constructivos, así como puntos de vista, y a generar impulsos políticos en asuntos dentro de su ámbito, para ser considerados por estas instituciones, de acuerdo con sus atribuciones de toma de decisiones (UNCTAD, 1992).

#### *4.- Etapas en el trabajo de la UNCTAD<sup>11</sup>*

Es posible distinguir dos etapas en la evolución de las actividades de la UNCTAD, definidas en términos de la importancia relativa y los vínculos entre las funciones recién descritas, así como en términos de las esferas de trabajo sustantivo cubiertas y su importancia relativa.

Desde su creación hasta finales de la década de 1980, las actividades de la UNCTAD estaban dominadas por el objetivo de alcanzar acuerdos sobre políticas internacionales que mejorasen el funcionamiento de la economía internacional, con miras a facilitar el desarrollo de los países en desarrollo. La función de interacción intergubernamental y de construcción de consensos fue primordial, y su objetivo final fue lograr compromisos –si bien en su mayor parte negociados en otras instancias– que pudieran ser implementados por los gobiernos. La investigación y el análisis fueron concebidos como un medio para construir consensos; la asistencia técnica era una parte relativamente menor, aunque creciente, de las actividades. Por la inversa, desde comienzos de los años noventa se ha desdibujado, progresivamente, el objetivo de promover negociaciones intergubernamentales sobre política internacional económica; la investigación y el análisis tomaron una importancia propia, y la cooperación técnica creció hasta convertirse en una parte importante del conjunto total de actividades.

---

11 Porciones del texto que sigue están basadas en Fortín, 2013.



#### **4.1.- Actividades de la UNCTAD en sus primeros 25 años y el papel de Chile**

Las principales áreas de actividad en este período fueron:

a) **Productos básicos:** con énfasis en promover acuerdos de estabilización de precios y financiamiento compensatorio. Los esfuerzos incluyeron la creación de organizaciones internacionales de productores, la adopción del Programa Integrado para los Productos Básicos en la Cuarta Conferencia de la UNCTAD en 1979 y, ligado a este, el establecimiento del Fondo Común para los Productos Básicos, en 1980, para financiar la estabilización de los precios de los productos básicos y su desarrollo.

b) **Comercio en manufacturas:** el énfasis aquí fue facilitar el acceso a las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo en los mercados de los países desarrollados. Para ello se intentó lograr la aceptación internacional del principio de no reciprocidad en el comercio entre países desarrollados y en desarrollo, y la creación de un sistema generalizado de preferencias comerciales para estos últimos.

c) **Dinero y finanzas:** los temas fueron las cuestiones de liquidez internacional, las corrientes de recursos a los países en desarrollo, la asistencia internacional y la deuda externa, y la estructura de toma de decisiones en las instituciones de Bretton Woods: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional<sup>12</sup>.

d) **Interdependencia global:** la UNCTAD participó en los dos principales intentos de la década de 1970 de reestructurar el sistema económico mundial. La Tercera Conferencia de la UNCTAD, en 1972, estableció un grupo de trabajo gubernamental para redactar una Carta de Derechos y Deberes Económicos de

---

12 Una resolución de la UNCTAD en 1978 sobre el alivio de la deuda a los países en desarrollo más pobres llevó a 18 países desarrollados donantes a adoptar medidas a este respecto. Resolución de la Junta de Comercio y Desarrollo 165 S-1 “Problemas de deuda y desarrollo de los países en desarrollo”, del 11 de marzo de 1978.

los Estados (1974), cuyo texto fue posteriormente adoptado por la Asamblea General a través de la Resolución 3281 (XXIX) del 12 de diciembre de 1974 (Naciones Unidas, 1974c). A su vez, el Programa Integrado para los Productos Básicos fue presentado de conformidad con las Resoluciones 3201 (S-VI) de la Asamblea del 1 de mayo de 1974 (Naciones Unidas, 1974a) y 3202 (S-VI) del 1 de mayo de 1974, que adoptaron, respectivamente, la Declaración y el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NIEO)<sup>13</sup>.

e) **Transferencia de tecnología:** entre 1972 y 1985, se negoció un código internacional de conducta sobre transferencia de tecnología en la UNCTAD, pero no se alcanzó acuerdo y se abandonó el esfuerzo. Un funcionario chileno de la UNCTAD, el abogado Pedro Roffe, jugó un rol importante en el trabajo de preparación del Código, que en todo caso fue recibido como una contribución de alta utilidad para una mejor comprensión de la problemática en los países en desarrollo.

f) **Transporte marítimo y seguros:** Las preocupaciones se centraron en ayudar a los países en desarrollo a aumentar su participación en el transporte de cargas marítimas resultantes de sus exportaciones. Se negoció un Código de Conducta para las Conferencias Marítimas en 1973 y fue aprobado en abril de 1974 (UNCTAD Código, 1974).

g) **Cooperación económica entre países en desarrollo:** el trabajo se centró en el establecimiento de un mecanismo de preferencias comerciales entre los países en desarrollo. La UNCTAD prestó apoyo técnico a las negociaciones, que llevaron a la conclusión del acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo en abril de 1988 (UNCTAD

---

13 La UNCTAD fue también el principal organismo en el esfuerzo de introducir un régimen mundial de competencia a finales de los años setenta, que dio lugar a la adopción por la Asamblea General, en diciembre de 1980, del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas, un código no vinculante sobre la prevención de abusos de posiciones de poder dominantes en el mercado (UNGA, 1980).

Sistema,1988), con 41 países incorporados (firmado el 13 de abril de 1998, entró en vigor el 19 de abril de 1989).

**h) Países menos adelantados, países en desarrollo sin litoral y pequeños Estados insulares en desarrollo:** la UNCTAD fue designada como el punto focal dentro del sistema de las Naciones Unidas para trabajar en los problemas de los países menos adelantados, y tuvo un papel importante en la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas que dio lugar, en septiembre de 1981, a la adopción del Nuevo Programa Sustancial de Acción para los Países Menos Adelantados. Anteriormente había sido central en la adopción de la Convención sobre el Comercio de Tránsito de los Estados sin Litoral (UNCTAD Convención,1967).

Chile desempeñó un papel destacado en los primeros años del período en cuestión, como lo corrobora un estudio estadístico llevado a cabo, a comienzos de los años 70, por el profesor de la Universidad de Harvard, Joseph Nye<sup>14</sup>. Sobre la base de entrevistas y de documentos oficiales, Nye construyó un índice de influencia de los países en el período 1968-69, basado en la medida en que el país tome iniciativas que resulten exitosas (influencia positiva) o impida que se materialicen iniciativas que estime improcedentes (influencia negativa). En ambos casos se asignan puntos dependiendo de si la toma de iniciativa o la oposición exitosa son frecuentes, ocasionales, raras o no existen.

En el ranking de influencia total resultante, Chile ocupa el séptimo lugar entre todos los países miembros, después de Francia, Estados Unidos, el Reino Unido, Brasil, Australia e India. En el ranking de influencia positiva está en el segundo lugar después de India, y tiene el lugar 20 en influencia negativa. En otras palabras, en este período Chile fue uno de los países más influyentes en la UNCTAD y ejerció su influencia en un sentido constructivo.

El estudio del profesor Nye incluye, además, una examen de patrones de influencia individual en la UNCTAD, para lo cual constituyó un panel de 10 informantes de la Secretaría y de los principales grupos de países de la organización, a los que les pidió identificar “individuos

---

14 Nye,1974.

que hubieran sido los, generalmente, más influyentes en el sistema de la UNCTAD en su conjunto hasta 1968”. El grupo identificó, entre los cinco más influyentes, al Embajador Hernán Santa Cruz, por “su larga experiencia en Naciones Unidas, su estatura diplomática y su cercanía con Prébisch”(Nye,1974,p.358).

En este período, la presencia destacada de Chile en la UNCTAD culminó con la realización de la Tercera Conferencia en Santiago, en abril-mayo de 1972. Como país anfitrión, le correspondió un papel central en el proceso preparatorio, así como en la Conferencia misma. La Conferencia fue presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda, y la delegación chilena fue encabezada por el Embajador Santa Cruz, a quien –para estos efectos– le fue otorgado estatus de Ministro de Estado.

En el discurso de apertura del Presidente Salvador Allende y en la intervención en Plenaria del Embajador Santa Cruz, se formulan las orientaciones básicas de la posición de Chile en la UNCTAD en el período subsiguiente, a saber:

- La UNCTAD “tiene como misión fundamental sustituir un orden económico-comercial caduco y profundamente injusto, por uno equitativo que se funde en un nuevo concepto del hombre y de su dignidad, y reformular una división internacional del trabajo intolerable para los países retrasados” (Naciones Unidas,1973, p.375).

-“La cooperación internacional debe basarse en la aceptación completa y sincera de ciertas normas fundamentales para su guía y regulación”.

- En la UNCTAD recae la responsabilidad principal por la cooperación internacional para promover el desarrollo.

- Chile apoya sin reservas la Declaración y Principios del Programa de Acción de Lima, así como las propuestas preparadas por el Grupo de los 77 en Ginebra, en cumplimiento de las directrices dadas en la Declaración. Apoya también cualquiera otra medida

que pueda emanar de un consenso del Grupo de los 77.

- El principio más importante [de la Declaración] es el que declaró que cada país tenía el derecho soberano a disponer libremente de sus recursos nacionales en el interés del desarrollo económico y social de su propio pueblo.

- Ya no es más posible ignorar un serio vacío en el sistema de instituciones internacionales, tales como, la falta de mecanismos para la supervisión y regulación de las actividades de las corporaciones multinacionales.

- “La delegación de Chile apoya calurosamente la propuesta del Presidente de México, Luis Echeverría, de elaborar una Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y los principios por él planteados en que debiera basarse” (United Nations, 1973, p. 57).

El papel proactivo de Chile en la UNCTAD se redujo significativamente con el golpe de Estado de septiembre de 1973 y el subsiguiente gobierno militar. Las posiciones del país con relación a la función de la UNCTAD en el sistema internacional tuvieron, sin embargo, inicialmente un grado importante de continuidad, a pesar de la orientación ortodoxa del nuevo gobierno en materia económica. Así, en la Cuarta Conferencia en Nairobi de 1976, Chile reiteró su apoyo a un programa integrado de productos básicos que permitiera mantener el valor real de sus exportaciones en relación con las importaciones de manufacturas; a la convocatoria a una conferencia internacional sobre la deuda externa; al principio de tratamiento más favorable para los países en desarrollo; a las propuestas de estos países sobre transferencia de tecnología, y a la adopción de medidas para fortalecer la cooperación económica entre países en desarrollo<sup>15</sup>.

En la Quinta Conferencia en Manila, en 1979, Chile fue aún más explícito al manifestar su apoyo a “cambios estructurales fundamentales en las relaciones económicas existentes, a través del establecimiento

---

15 Discurso en Plenaria del jefe de la delegación chilena, Embajador Abelardo Silva Davidson, 13 de mayo de 1976 (Naciones Unidas, 1977, p.23)

de un nuevo orden económico internacional... una meta por la que Chile –plenamente identificado y unido con los otros países del tercer mundo– está luchando”; al Programa Integrado para los Productos Básicos y el Fondo Común para los Productos Básicos, aprobados en la Cuarta Conferencia en Nairobi, descrito como “esencial al establecimiento del nuevo orden económico internacional”, y a la cooperación económica entre países en desarrollo<sup>16</sup>.

En la Sexta Conferencia en Belgrado, en 1983, Chile declaró que “los organismos del Sistema de las Naciones Unidas también deberían intensificar y armonizar su acción. Para ese fin, la UNCTAD, el órgano económico central, podría decidir dedicar toda una sesión anual al análisis de esta cuestión... además, la Conferencia Mundial sobre el comercio, propuesta por la UNCTAD, podría convocarse para examinar las normas y principios del sistema multilateral de comercio”.<sup>17</sup>

La situación cambió en la segunda mitad de la década de los 80, como consecuencia del lanzamiento de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, que ubicó al GATT en el centro del debate económico multilateral. Chile respondió al cambio fortaleciendo su participación en el GATT con el nombramiento, en 1986, del economista y ex Ministro de Hacienda, Luis Escobar Cerda, como Embajador en Ginebra con especial mandato de involucrarse en las negociaciones de la Ronda.

Chile continuó participando en las actividades de la UNCTAD, pero con una presencia reducida. La delegación chilena en la Séptima Conferencia de la UNCTAD, en Ginebra, en 1987, no contó con miembros venidos de la capital y la intervención del Embajador Escobar Cerda, como jefe de delegación, centrada en la relación entre la deuda externa y los desequilibrios comerciales internacionales, fue breve y no incluyó ninguna referencia al papel de la UNCTAD<sup>18</sup>.

---

16 Discurso en Plenaria del jefe de la delegación chilena, Viceministro de Relaciones Exteriores, Enrique Valdés Puga, 11 de mayo de 1979 (United Nations, 1983, pp. 51, 52, 53). En el mismo sentido, ver el artículo sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, publicado en 1979 por René Rojas Galdames, en esos momentos, Embajador de Chile en España y, posteriormente, Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno militar (Rojas Galdames, 1979).

17 Discurso en Plenaria del jefe de la delegación chilena, Viceministro de Relaciones Exteriores, Sergio Covarrubias Sanhueza, 7 de junio de 1983 (United Nations, 1986, p.58).

18 Discurso en Plenaria del jefe de la delegación chilena, Embajador Luis Escobar Cerda, 27 de julio de 1987 (United Nations, 1991, p.45).

Por otro lado, en este período hubo una presencia chilena de alto nivel en la Secretaría de la UNCTAD. El ex Ministro, Senador y Embajador, Radomiro Tomic, y el ex Presidente del Banco Central, Alfonso Inostroza, fueron respectivamente Consejeros Regional e Interregional en la División de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo. Por su parte, el ex Ministro de Planificación, Gonzalo Martner, fue Economista Principal en la División de Productos Básicos.

#### *4.2.- La UNCTAD post 1990 y el papel de Chile*

A estas alturas, UNCTAD había experimentado cambios importantes en la definición de sus funciones y su temática. Ya se ha hecho referencia al progresivo abandono de la función de creación de consensos, orientados a la negociación de acuerdos vinculantes y la redefinición de las tareas de la organización, en términos predominantemente de investigación y análisis, conservando un componente limitado de construcción de consensos y con un área de asistencia técnica de importancia creciente.

En cuanto a las temáticas cubiertas, si bien la estructura básica del programa de trabajo se mantuvo, la importancia relativa de las distintas áreas experimentó ajustes importantes. Un área nueva, originalmente denominada “Globalización y estrategias de desarrollo”, y cuyo subprograma en el Presupuesto del bienio 2016-2017 lleva por título “Globalización, interdependencia y desarrollo”, subsumió el trabajo sobre dinero y finanzas, y sobre interdependencia global, e introdujo un énfasis en “el crecimiento sostenido, el desarrollo inclusivo y sostenible, el pleno empleo y el trabajo decente para todos, así como la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo” (Naciones Unidas, 2015, p.18). El trabajo en esta área retuvo un carácter crítico, ofreciendo una visión macroeconómica, a menudo alternativa al análisis de la economía mundial de las instituciones de Bretton Woods.

El área de productos básicos dejó de ser un subprograma independiente y pasó a ser un componente del subprograma de comercio, que además cubre comercio en bienes y servicios. Parte importante del trabajo en comercio continuó orientado a seguir las negociaciones en el GATT y la OMC, contribuyendo con análisis e investigación a los

temas planteados –por ejemplo, la definición de comercio internacional en servicios–, así como apoyando a los países en desarrollo en las negociaciones.

La temática de las inversiones se incorporó como resultado de la transferencia a la UNCTAD, en 1993, de la mayoría de las funciones y los recursos del Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales de Nueva York y se creó una División específicamente encargada del tema y de la problemática del desarrollo de la empresa, así como de los problemas de la tecnología para el desarrollo, que dejó de tener un área de trabajo independiente.

La logística comercial se inauguró como área de trabajo nueva, incorporando, como subtema, el trabajo sobre comercio marítimo. La cooperación económica entre países en desarrollo pasó a ser un subtema del trabajo de la División de globalización, interdependencia y desarrollo.

El cambio más trascendental, sin embargo, tuvo lugar en la orientación general del trabajo de la organización. Se pasó de un énfasis en la crítica a la estructura del sistema económico internacional, en los conflictos de intereses entre los países desarrollados y en desarrollo, y en la necesidad de resolverlos por medio de una transformación integral del sistema, a un foco en el comercio como palanca de desarrollo, en el diálogo como instrumento de cambio gradual y progresivo, y en la búsqueda de soluciones de mercado que pongan a contribución sus potencialidades dinámicas, pero controlando sus efectos negativos en materias distributivas y ambientales.

Chile volvió a tener una presencia influyente en este nuevo período. El gobierno democrático que sucedió a la dictadura militar, en 1990, designó como Embajador, al frente de la Misión Permanente en Ginebra, a Radomiro Tomic, que a su estatura política y personal agregaba, como se ha indicado, el haber sido funcionario de la UNCTAD. Como Embajador Adjunto y específicamente encargado de la UNCTAD, fue designado Mario Artaza, que además de experiencia diplomática y académica, contaba con una trayectoria de 15 años en el ámbito del multilateralismo económico, como funcionario del Banco Mundial.

Chile participó activamente en la preparación de la Octava Conferencia de la UNCTAD, que tuvo lugar en Cartagena de Indias,



Colombia, en febrero de 1992. Esta constituyó un hito decisivo en la transformación de la UNCTAD a que hemos hecho referencia y Chile tuvo un papel destacado, tanto en articular sus elementos conceptuales y políticos, como en preocuparse de que la nueva orientación no desdichara la primacía del objetivo del desarrollo y fuera además sensible a las implicaciones sociales y ambientales de las políticas económicas. En la Conferencia, Chile fue particularmente activo en introducir la temática del alivio de la pobreza, hasta esos momentos básicamente ausente del mandato de la UNCTAD, así como en reivindicar el papel de la UNCTAD, definido en términos de las tres funciones referidas anteriormente<sup>19</sup>.

Igualmente activa y de alto nivel fue la participación de Chile en la Novena Conferencia realizada en Midrand, Sudáfrica, en mayo de 1996. La delegación chilena fue encabezada por el Ministro de Planificación y Cooperación, Luis Maira, y por la Embajadora de Chile en Ginebra, Carmen Luz Guarda, quien fue elegida Relatora General de la Conferencia.

Al momento de celebrarse la Novena Conferencia, la Organización Mundial del Comercio tenía ya 17 meses de funcionamiento y había claramente asumido el papel protagónico en las negociaciones comerciales multilaterales. En este contexto, la Conferencia profundizó el enfoque adoptado en Cartagena, poniendo énfasis, por un lado, en la necesidad de diálogo y cooperación internacionales para el desarrollo, claramente reflejado en el título del documento final de la Conferencia, “Una asociación para el crecimiento y el desarrollo”, y por otro, privilegiando la función de análisis e investigación de la UNCTAD, que “debe facilitar la formulación de las políticas económicas de los Estados miembros en sus esfuerzos para promover el desarrollo. Debe

---

<sup>19</sup> La delegación chilena fue encabezada por el Subsecretario de Economía, Jorge Marshall, y por el Embajador Artaza. En su intervención en Plenaria, la delegación afirmó que “la comunidad internacional necesitaba a la UNCTAD, cuya misión principal era promover el desarrollo económico y la equidad en las relaciones económicas internacionales. No existía otro foro de carácter universal que pudiera analizar, desde la perspectiva del desarrollo, las interrelaciones entre el comercio, las finanzas y la tecnología, y que pudiera considerar materias tales como la globalización de la economía internacional y su impacto sobre las economías más débiles. El reconocimiento de que el éxito de cualquier país estaba más íntimamente ligado que nunca al entorno internacional concedía la mayor importancia a un desarrollo armónico y equitativo” (Naciones Unidas, 1994, p.54).

propiciar un diálogo constructivo entre los Estados miembros para potenciar los beneficios del comercio (Naciones Unidas, 1996, p. 19).

La tendencia hacia la definición de la UNCTAD como una “institución de conocimiento” y su virtual exclusión de las negociaciones comerciales multilaterales, se reforzó en el período siguiente a la Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Singapur, en diciembre de 1996, que discutió un ambicioso programa de negociaciones. Este incluía la llamada agenda incorporada –elementos pendientes de negociación en las áreas ya negociadas–, así como áreas nuevas, específicamente comercio e inversiones; comercio y política de competencia; facilitación del comercio, y transparencia en la contratación pública. Aunque la facilitación del comercio fue el único de estos temas posteriormente negociado, la Conferencia de Singapur reforzó a la OMC como la instancia de negociación de acuerdos y normas comerciales vinculantes, con el papel de la UNCTAD definido solamente en términos de contribuciones conceptuales y analíticas, y de apoyo a los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados, para participar en las negociaciones.

Esta delimitación de funciones fue criticada en la Décima Conferencia de la UNCTAD, en Bangkok, en 2000, por activistas y organizaciones no-gubernamentales, que plantearon que la UNCTAD debía “afirmar con mayor agresividad su papel en la formulación de las normas de gobernanza mundial en cuestiones comerciales y financieras” (Bello, 2000). El documento final de la Conferencia –suscrito por la delegación chilena– reiteró, sin embargo, el enfoque de la dos Conferencias anteriores en esta materia:

“La Conferencia subraya la importancia de la dedicación a un sistema comercial multilateral que sea justo, equitativo y basado en normas, y que funcione de forma no discriminatoria y transparente, y de manera que resulte beneficioso para todos los países, en especial los países en desarrollo. Para ello será preciso, entre otras cosas, mejorar el acceso a los mercados de los bienes y servicios de particular interés para los países en desarrollo, resolver las cuestiones relativas a la aplicación de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) aplicando plenamente el trato especial y diferencial, facilitando la adhesión a la OMC y prestando asistencia técnica.

En tanto que centro de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado del desarrollo y las cuestiones conexas en las esferas del comercio, la financiación, la inversión, la tecnología y el desarrollo sostenible, la UNCTAD debe hacer una contribución importante al logro de los objetivos de desarrollo. También debe desempeñar un papel activo en la creación del consenso en torno a cuestiones bien definidas de apoyo del comercio y de desarrollo. La labor de la UNCTAD puede ser útil para tratar los problemas y las oportunidades de la mundialización y sustentar un debate abierto y sistemático sobre diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo de interés general para los asociados en el proceso de desarrollo, en particular el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, y los medios académicos y parlamentarios” (UNCTAD, 2000, párrafos 10,11,12).

La aceptación por parte de los países en desarrollo, incluido Chile, del papel esencialmente coadyuvante de la UNCTAD en los aspectos normativos del régimen comercial, puso en primer plano de las preocupaciones de esos países, la cuestión del impacto de las emergentes disciplinas comerciales multilaterales, negociadas fuera de la UNCTAD, sobre la capacidad de los gobiernos de formular e implementar políticas de desarrollo. En la Declaración Ministerial, con Ocasión de la Celebración del 40° del Grupo de los 77, se aborda el tema en los siguientes términos:

13. Subrayamos la importancia de fortalecer el multilateralismo y el sistema de las Naciones Unidas en vista del creciente unilateralismo y de los intentos de establecer nuevos regímenes y reglas que limitan el espacio normativo de que disponen los países en desarrollo y sus opciones en la elaboración de políticas macroeconómicas.

14. Las disciplinas y obligaciones internacionales incluyen, cada vez más, normas que delimitan las opciones de los países en desarrollo en lo que respecta a las políticas de desarrollo. Esta evolución, que ha tenido efectos económicos y sociales negativos, pone de relieve la importancia de garantizar un espacio normativo en que los países en desarrollo puedan promover sus objetivos de desarrollo nacionales sobre la base de sus necesidades comerciales, financieras y de desarrollo. La liberalización de los regímenes de política comercial no debería invadir el espacio normativo nacional.

22. El Grupo subraya la necesidad de normas internacionales que permitan a los países en desarrollo disponer de un espacio normativo y de flexibilidad para las políticas, en tanto ellas se relacionan directamente con las estrategias de desarrollo de los gobiernos nacionales. El Grupo destaca, además, la necesidad de un espacio normativo para formular estrategias de desarrollo que tomen en consideración los intereses nacionales y las necesidades diferentes de los países, que no siempre se tienen en cuenta en la formulación de políticas económicas internacionales en el proceso de integración con la economía mundial (Naciones Unidas, 2004, pp. 60, 62).

En el proceso preparatorio de la Undécima Conferencia (Sao Paulo, 2004) este planteamiento dio origen a una controversia con los países desarrollados, particularmente con Estados Unidos, que rechazó la noción de espacios de políticas, sosteniendo que la verdadera cuestión era la adopción de “buenas políticas”. En esas condiciones, le correspondió al autor de estas líneas, en su calidad de Secretario General Adjunto de la UNCTAD, dirigir la producción de un documento analítico de la Secretaría, que sirvió de base a negociaciones intergubernamentales para acercar posiciones, así como participar en las negociaciones y proponer textos de consenso.

Este esfuerzo contribuyó a hacer posible, en la Conferencia, la adopción unánime de un texto que, por primera vez en un documento multilateral negociado, reconoce el concepto de espacios de política. El párrafo 8 del Consenso de Sao Paulo reza:

8. La interdependencia creciente de las economías nacionales en el actual proceso de mundialización y la aparición de regímenes basados en reglas para las relaciones económicas internacionales, significan que el espacio para la política económica nacional, es decir, el ámbito de las políticas internas, en especial en las esferas del comercio, la inversión y el desarrollo industrial, depende a menudo de las disciplinas y compromisos internacionales y de las consideraciones del mercado mundial. Corresponde a cada gobierno evaluar si resulta más beneficioso aceptar las normas y compromisos internacionales, a cambio de las limitaciones que suponen por la pérdida de autonomía. Es particularmente importante para los países en desarrollo, teniendo presente las metas y objetivos de desarrollo, que todos los países tengan en cuenta la necesidad de un equilibrio adecuado entre el margen de acción nacional y las disciplinas y compromisos internacionales (Naciones Unidas, 2004, p.11).

Chile participó, a alto nivel, en la Undécima Conferencia, con una delegación de 14 miembros, encabezada por la Ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, y por el Director General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, Embajador Osvaldo Rosales, y apoyó activamente la inclusión de la referencia a los espacios de política.

El lenguaje del párrafo 8 fue reproducido textualmente en la Declaración Final de la Duodécima Conferencia de la UNCTAD en Accra, Ghana, en 2008 (Naciones Unidas, 2008, p.8), y se encuentra una referencia indirecta a la cuestión de espacios de política en la Declaración Final de la Decimotercera Conferencia, realizada en Doha, en abril de 2012 (Naciones Unidas, 2012, párrafo 12, p.2), y otra directa en la Declaración Final de la Decimocuarta Conferencia, que tuvo lugar en Nairobi, en julio de 2016 (UNCTAD, 2016, párrafo 3, p.2).

Las Conferencias de Doha y de Nairobi, en esencia, confirmaron los rasgos fundamentales del trabajo de la UNCTAD definidos en la Conferencia de Sao Paulo. En particular, la Declaración Final de Nairobi reiteró que el centro del sistema multilateral comercial es la Organización Mundial del Comercio<sup>20</sup> y que la función de la UNCTAD es proporcionar análisis y apoyo en cuatro áreas globales:

- Retos y oportunidades en el multilateralismo para el comercio y el desarrollo.
- Promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, por medio del comercio, la inversión, la financiación y la tecnología, para lograr la prosperidad de todos.
- Promoción de la transformación estructural de la economía y fomento de la cooperación para crear resiliencia económica y abordar los retos y las oportunidades para el comercio y el desarrollo, en todos los niveles, en el marco del mandato de la

---

20 “18. El comercio mundial es un motor importante del crecimiento económico inclusivo, el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, y el sistema multilateral de comercio, representado por la Organización Mundial del Comercio, es la vía principal para su promoción... Para ello es necesario un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, transparente, previsible, inclusivo, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio” (UNCTAD, 2016, p. 6).

## UNCTAD.

- Contribución a la aplicación efectiva y al seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de los resultados pertinentes de las conferencias y cumbres mundiales, en relación con el comercio y el desarrollo (UNCTAD, 2016).

Chile ha continuado participando en las actividades de la UNCTAD, pero en términos menos proactivos. A las dos últimas Conferencias ha enviado una delegación de dos miembros encabezada a nivel de Embajador. Ello se debe en parte a que, dado que la representación de Chile ante la UNCTAD fue transferida a mediados de la década de los 90 de la Misión ante Naciones Unidas en Ginebra a la Misión ante la OMC, en el período más reciente se ha tendido a dar prioridad al seguimiento de las actividades de esta última y específicamente a la llamada Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales.

La última sección de este trabajo intentará poner en perspectiva la contribución chilena y evaluar su presente y su futuro.

## II.- CHILE Y LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

### *1.- Empresas transnacionales en la agenda de las Naciones Unidas: El Grupo de Personas Eminentes*

Chile también ha tenido una presencia importante en otra área del multilateralismo económico, la de la regulación internacional de las actividades de las empresas transnacionales.

La cuestión entró en la agenda de Naciones Unidas a comienzos de la década de los 70, debido a la confluencia de tres factores. Primeramente, en la segunda mitad de los 60 se produjo una gran expansión de las empresas transnacionales, especialmente de Estados Unidos, lo que colocó en el centro del debate internacional económico la preocupación por el efecto de sus actividades sobre la soberanía de los Estados. La preocupación se vio reflejada en el gran impacto internacional de libros que exploraban el tema, tales como “El desafío americano”, de

Jean-Jacques Servan-Schreiber (Servan-Schreiber, 1967), o "Soberanía en peligro", de Raymond Vernon (Vernon, 1971). Al mismo tiempo, hubo un surgimiento del nacionalismo económico en los países en desarrollo expresado, entre otras formas, en la nacionalización total o parcial de empresas de recursos naturales<sup>21</sup>. Finalmente, en el período hubo denuncias y revelaciones de actividades ilegales de empresas transnacionales en países en desarrollo, que involucraban desde corrupción hasta intentos de desestabilización política.

En parte, debido a que Chile se vio particularmente afectado por este último factor<sup>22</sup>, el país tuvo un papel de liderazgo en impulsar la iniciativa de llevar el tema a Naciones Unidas. Para ello contó con el crucial apoyo del altamente respetado Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales, Philippe de Seynes<sup>23</sup>. El esfuerzo fue encabezado por Juan Somavía, en esa época Embajador de Chile ante el Pacto Andino, y se expresó inicialmente en una propuesta de la delegación chilena al Consejo Económico y Social (ECOSOC), en 1972, para lanzar un estudio del papel de las corporaciones transnacionales en el desarrollo económico. La propuesta incluía, además, la idea de establecer un Grupo de Personas Eminentes para llevar a cabo el estudio.

La propuesta fue aprobada por ECOSOC (Resolución 1721 (LIII), 1972) y los términos de referencia del Grupo fueron definidos como "estudiar el papel de las corporaciones multinacionales y su impacto en el proceso de desarrollo, especialmente de los países en desarrollo, y también sus implicaciones para las relaciones internacionales; formular conclusiones que posiblemente puedan ser utilizadas por los gobiernos al tomar sus decisiones soberanas sobre política nacional a este respecto, y presentar recomendaciones para la acción internacional que corresponda".

---

21 Como es sabido, en Chile se nacionalizó la Gran Minería del Cobre, parcialmente en 1966 y totalmente en 1971. Procesos similares tuvieron lugar en ese período en Perú, Zaire y Zambia. Los cuatro países constituyeron, en 1967, el Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC).

22 Las actividades clandestinas de la International Telephone and Telegraph para intervenir en el proceso político chileno entre 1963 y 1973, están documentadas en detalle en el Informe del Senado de Estados Unidos, titulado "Covert Action in Chile", conocido como el Informe Church (United States Senate, 1975).

23 El recuento que sigue se basa en Sagafi-Nejad y Dunning, 2008, y en Hamdani y Ruffing, 2015.

La implementación de la Resolución estuvo a cargo de Philippe de Seynes y de un equipo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), quienes, luego de una extensa consulta con gobiernos, organizaciones no gubernamentales, académicos, políticos y empresarios, produjeron una lista de la cual el Secretario General de Naciones Unidas escogió 20 nombres, diez de países desarrollados, nueve de países en desarrollo, incluyendo a Yugoslavia, y uno de la Unión Soviética. El Embajador Somavía estuvo entre los designados, posteriormente fue elegido Relator, y fue una de las figuras más influyentes en el trabajo del Grupo<sup>24</sup>.

El Grupo trabajó sobre la base de un extenso informe preparado por DESA (United Nations, 1973a), que cubre cuatro temas: conceptos y dimensiones; naturaleza de las empresas multinacionales; impacto y tensiones, y programa de acción. En la sección sobre impacto y tensiones, el informe examina la incidencia de las corporaciones multinacionales en relación con la soberanía, objetivos y planificación nacionales, patrones y proceso de desarrollo, tecnología y capacidades, empleo y trabajo, balanza de pagos, así como en aspectos socioculturales, y los posibles conflictos de intereses con los Estados anfitriones. Sus conclusiones son matizadas respecto de los costos y los beneficios<sup>25</sup>, pero recomienda que el tema continúe en la agenda de Naciones Unidas a través del establecimiento de un “foro internacional”, que podría ser el propio ECOSOC, y de un centro de información sobre corporaciones multinacionales.

El Grupo tuvo tres sesiones plenarias en 1973/74 que, en total, se extendieron por siete semanas y en que escuchó el testimonio de 47 expertos de diversos países. El informe final fue presentado a ECOSOC, en mayo de 1974, y lanzado oficialmente en junio (United Nations,

24 Sagafi-Nejad y Dunning, 2008, p.86. El grupo comprendió nueve miembros provenientes del sector público –ministros, diplomáticos, parlamentarios y funcionarios– seis académicos y cinco ejecutivos de empresas privadas y públicas, y tuvo además observadores de UNCTAD, ONUDI, UNITAR, la OIT, la FAO, el Banco Mundial y el FMI. De Seynes designó además dos asesores, Raúl Prébisch y Nat Weinberg, este último ex Director de Proyectos Especiales y Análisis Económico del principal sindicato de trabajadores de la industria automotriz de Estados Unidos y Canadá.

25 Al comienzo del informe se lee: “Muchos estarán de acuerdo en que algún grado de responsabilidad de las empresas multinacionales respecto de la comunidad internacional debe ser exigida. Muchos también estarán de acuerdo en que las vastas capacidades de las multinacionales pueden ser puestas al servicio de la humanidad” (United Nations, 1973a, p.3).



1974). En la línea del informe de DESA, el informe del Grupo presenta tanto los aspectos negativos como los positivos de la incidencia de las corporaciones multinacionales en el desarrollo, y formula recomendaciones para maximizar los impactos positivos y reducir los negativos en las áreas de transferencia de tecnología, empleo y trabajo, protección al consumidor, competencia y estructuras de los mercados, precios de transferencia y tributación, e información y transparencia.

Este enfoque intentó equilibrar las posiciones encontradas de los miembros de los países en desarrollo, en general críticos del impacto de las corporaciones multinacionales, y las de los miembros de países desarrollados, en general, favorables a las corporaciones (aunque con matices de variación dentro de cada grupo). El resultado fue, en definitiva, aceptable para todos, pero varios miembros estimaron necesario emitir declaraciones, puntualizando discrepancias con el texto. Específicamente, el Embajador Somavía y los miembros argelino y yugoslavo, dejaron registrada su preocupación por algunos efectos negativos de las corporaciones multinacionales no suficientemente resaltados en el informe, y por la ausencia de recomendaciones más vigorosas para su supervisión y control. Por el contrario, el Senador norteamericano, Jacob Javits, sostuvo que el informe tendía a enfatizar la necesidad de control político sobre las corporaciones, ignorando las realidades económicas, y que habría sido más equilibrado si hubiera identificado maneras de armonizar mejor los intereses de las corporaciones y de los Estados anfitriones. Posiciones similares fueron expresadas por el otro miembro norteamericano y por los miembros japonés y suizo.

## 2.- *El seguimiento institucional: la Comisión y el Centro*

Más allá de las discrepancias, el Grupo acogió unánimemente un elemento esencial subyacente a la propuesta chilena inicial, la instalación en Naciones Unidas de mecanismos institucionales para el seguimiento sistemático de las actividades de las corporaciones transnacionales y su impacto en el desarrollo. La recomendación fue acogida por ECOSOC, que decidió el establecimiento de dos nuevas instituciones, la Comisión de Empresas Transnacionales (Naciones Unidas, 1974e) y un centro de información e investigación sobre las empresas transnacionales

(Naciones Unidas, 1974d), que luego pasó a ser el Centro sobre las Empresas Transnacionales.

Los términos de referencia de la Comisión indican como sus funciones, el actuar como foro para el examen de las cuestiones relativas a las empresas transnacionales y para fomentar el intercambio de opiniones entre gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, sindicatos, empresas y consumidores; realizar investigaciones y estudios, y orientar el trabajo del Centro sobre asesoramiento técnico a gobiernos interesados, y específicamente, apoyar al ECOSOC en la preparación de las bases de un posible código de conducta de las empresas transnacionales.

El Centro, por su parte, fue encargado de tres funciones: generar un sistema integral de información sobre las actividades de las empresas transnacionales y difundir la información a los gobiernos; organizar y coordinar, a petición de los gobiernos, asistencia técnica para fortalecer su capacidad en sus tratos con las empresas transnacionales, y realizar estudios e investigaciones sobre las cuestiones relativas a las empresas transnacionales.

Entre su inicio, en 1975, y su desaparición, en 1992, el Centro tuvo una gran actividad. Produjo, en promedio al año, aproximadamente 100 estudios, consultorías y talleres, incluyendo un informe quinquenal sobre empresas transnacionales.

La orientación inicial del trabajo tendió a ser crítica de las empresas transnacionales, con énfasis en aquellos aspectos de sus actividades, tales como precios de transferencia, que eran percibidos como potencialmente negativos para los países en desarrollo. El Centro, sin embargo, no fue concebido como un instrumento de presión contra las empresas transnacionales, y desde un comienzo también exploró las contribuciones que las empresas transnacionales pueden hacer al desarrollo. En las palabras de Raymond Vernon, en este período, el trabajo del Centro tuvo “un tono serio... parecido al de la Securities and Exchange Commission de Estados Unidos” (Vernon, 1985, 257).

La Comisión, por otro lado, fue menos exitosa. En su segunda sesión, en 1976, acordó establecer un grupo intergubernamental de trabajo para preparar un código de conducta para las empresas transnacionales. La propuesta provino principalmente de los países en desarrollo, pero

contó con el apoyo de varios países desarrollados. Las negociaciones sobre el Código se prolongaron por 17 años, pero empezaron a perder ímpetu a mediados de los 80, al mismo tiempo que se consolidó un conflicto entre los países desarrollados, en especial Estados Unidos y el Reino Unido, y los países en desarrollo. Las negociaciones se dieron por concluidas en julio de 1993, sin que se aprobara el Código.

Con el cambio de gobierno en Chile, producto del golpe militar de septiembre de 1973, la posición del país en materia de empresas transnacionales se modificó substancialmente; el tema dejó de ser preocupación central. Como consecuencia, Chile no tuvo participación en las actividades de la Comisión o el Centro.

Estos, por su parte, experimentaron cambios de su enfoque concomitantes con la transformación ideológica gatillada por el neoliberalismo en la década de los 80. Como lo describe la resolución del Consejo Económico y Social, que trasladó la Comisión a la maquinaria institucional de la UNCTAD:

“... en los últimos años, las actividades de la Comisión han puesto mayor énfasis en la contribución de las empresas transnacionales al crecimiento y desarrollo económico, fortaleciendo la cooperación entre los países en desarrollo anfitriones y las empresas transnacionales, facilitando los flujos de inversión extranjera directa y explorando los vínculos entre flujos de capital, difusión y adquisiciones tecnológicas y comercio de bienes y servicios” (United Nations, 1994).

La descripción es igualmente aplicable a la evolución del Centro en el período indicado. En efecto, el último Informe Mundial de Inversiones, producido por el Centro en 1992, se titula “La corporaciones transnacionales como motores del crecimiento”.

En este contexto, en febrero de 1992, el Secretario General de Naciones Unidas decidió cerrar el Centro de Empresas Transnacionales y transferir el grueso de sus mandatos y de sus recursos a la UNCTAD, constituyendo inicialmente la División de Empresas Transnacionales e Inversión, que en 1998 pasó a ser la División de Inversión, Tecnología y Desarrollo de la Empresa. Si bien la nueva División retuvo una línea de trabajo sobre empresas transnacionales, y continuó publicando regularmente la revista *Transnational Corporations*, la temática de la

empresa transnacional, como forma específica de organización del capitalismo contemporáneo, perdió centralidad. De los 25 informes anuales sobre inversión mundial producidos por la División desde 1993, solo nueve se centran en la empresa transnacional, y ninguno desde 2010.

Con todo, es posible concluir que la decisión, por la iniciativa de Chile a principios de los 70, de instalar un lugar en Naciones Unidas para examinar con objetividad, pero con compromiso, el impacto de las empresas transnacionales en el desarrollo dejó una huella importante en la evolución del multilateralismo económico. Una historia del Centro escrita por dos de sus ex miembros resume con justicia su contribución con estas palabras:

“[El Centro] fue exitoso en promover la comprensión internacional de la actividad transnacional. Desmitificó el fenómeno de las empresas transnacionales, elucidó derechos y responsabilidades, y los argumentos en favor de la supervisión regulatoria, y asesoró en políticas para obtener los beneficios que la inversión extranjera directa puede ofrecer”, (Hamdani y Ruffing, 2015, p.1).

### III.- CHILE Y EL MULTILATERALISMO ECONÓMICO: CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

De los recuentos anteriores, resulta claro que Chile ha cumplido un papel activo y positivo en la emergencia y promoción del multilateralismo en las relaciones económicas internacionales, particularmente en el área de comercio y desarrollo. Este se remonta a la postguerra, en los procesos que llevaron a la creación del GATT y al establecimiento de la CEPAL, y se expresa posteriormente a través de la UNCTAD, donde la tónica de su participación ha sido el énfasis en situar la problemática del desarrollo en el centro del esfuerzo multilateral y concebir el comercio internacional como una palanca de desarrollo.

La presencia de Chile fue especialmente importante en dos períodos de la historia de la Organización, el decenio 1964-73 y los quince años siguientes al restablecimiento de la democracia, 1990-2004. En el primero, centrada en la reforma del sistema económico internacional en favor de los países en desarrollo; en el segundo, con énfasis en la

integración de los países en desarrollo en el sistema económico mundial con un enfoque de mercado, pero preservando espacios de política social y redistributiva.

Con la irrupción del enfoque neoliberal en el debate económico internacional, el concepto de multilateralismo ha tendido a confundirse con la noción de armonización de políticas nacionales (Bhagwati y Hudec, 1996) o “integración profunda” (Lawrence, 1996), que se presenta como una condición previa para el funcionamiento del libre comercio.

En su origen, el concepto de armonización se aplicó principalmente a los acuerdos comerciales regionales, pero con el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio, en las palabras de un analista, “la armonización se incorpora a los acuerdos del GATT como una norma de las relaciones internacionales económicas” (Leebron, 1996, p.41). Si bien la incorporación del concepto en la OMC ha sido hasta ahora limitada –su principal expresión es el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio–, la intención de algunos países desarrollados es expandir las fronteras normativas de la OMC para cubrir aspectos de políticas no comerciales que puedan incidir en el comercio<sup>26</sup>.

La justificación económica de la armonización ha sido objeto de una aguda crítica por parte de economistas –incluidos decididos defensores del libre comercio– que rechazan la idea de que el libre comercio exija uniformar las políticas nacionales en una amplia gama de áreas (por ejemplo, Bhagwati y Srinivasan, 1996). Igualmente sería es la crítica que apunta a que la armonización ignora las diferencias legítimas entre naciones que derivan de diferentes tradiciones culturales y procesos históricos, y que son reconocidas en el principio de la autodeterminación, consagrado en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Chile no ha tenido un papel proactivo en el debate sobre la ampliación de las fronteras de la OMC, pero como se indicó, ha apoyado en la UNCTAD la posición de los países en desarrollo, en el sentido de

---

26 El ex Director de la División de Asuntos Jurídicos de la OMC enumera los siguientes, como temas posibles de ser incorporados a la OMC: políticas ambientales, estándares laborales internacionalmente reconocidos, política de competencia, derecho de compañías, inversiones, políticas migratorias, asuntos monetarios, incluida la deuda, desarrollo, estabilidad política, alivio de la pobreza (Roessler, 1996, p.22).

resguardar los espacios de política y las legítimas diferencias de prioridades sociales reflejadas en diferentes políticas de desarrollo.

En términos de política futura, el recuento de la presencia de Chile en la evolución del multilateralismo económico y comercial, revela algunas líneas que pueden servir de directrices para enfocar los desafíos por venir.

Chile debe continuar participando en el trabajo de la UNCTAD y apoyar, así como aprovechar, sus funciones de investigación y análisis, de creación de consenso y de cooperación técnica para incidir en la evolución del multilateralismo en materia de comercio, inversión internacional y desarrollo.

Los puntos centrales de la posición chilena deben recoger lo que ha sido la trayectoria del país en la materia. Primero, el compromiso con el multilateralismo como modo de estructurar las relaciones económicas internacionales; segundo, el énfasis en la problemática del desarrollo como objetivo último de la cooperación económica internacional, por su valor intrínseco, así como por su contribución a la paz y la seguridad globales. Y tercero, la salvaguardia de la capacidad de las comunidades nacionales para definir sus propios caminos al desarrollo.

### *Bibliografía*

- Ahumada, J. (1958). En vez de la miseria. Santiago: Editorial del Pacífico, en <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0037114.pdf>
- Bello, W. (2000). "UNCTAD X: An Opportunity Lost", Focus on Trade, No. 46, February, en <https://www.tni.org/es/node/5752>
- Bhagwati, J. & Hudec, R. (eds)(1996). Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade? Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2 vol.
- Bhagwati, J. & Srinivasan, T.N. (1996). "Trade and Environment. Does Environmental Diversity Detract from the Case for Free Trade?", en Bhagwati y Hudec, 1996, Vol. 1, pp.159-226.
- Cairo Declaration of Developing Countries (1962). Doc.E/CN.14/STC/16, 14 September, en <http://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/7151/Bib-47253.pdf?sequence=1>
- Carta de Alta Gracia (1964). El Trimestre Económico, Vol. 31, No. 123(3) (julio-septiembre), pp. 471-474.

- Fortin, C. (2013). "The United Nations Conference on Trade and Development". Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/epil/9780199231690/law-9780199231690-e548?rskey=7ZaMmJ&result=452&prd=EPIL>
- Hamdani, K. & Ruffing, L. (eds.) (2015). United Nations Centre on Transnational Corporations. Corporate conduct and the public interest. London and New York: Routledge
- Hodara, J. (1987), Prébisch y la CEPAL. México: CEPAL
- Informe Haberler (1957). Trends in International Trade, October 1958, Sales No. GATT/1958-3
- Irwin, D.; Mavroidis, P. and Sykes, A. (2008). The Genesis of the GATT. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press
- Lawrence, R. (1996). Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Leebron, D. (1996). "Lying Down with Procrustes: An Analysis of Harmonization", en Bhagwati y Hudec, 1996, Vol.1, pp. 41-117.
- Naciones Unidas (1961). A/RES/1707(XVI), en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1707\(XVI\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1707(XVI))
- Naciones Unidas (1962). Doc. A/RES/1785 (XVII), en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1785\(XVII\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1785(XVII))
- Naciones Unidas (1964). Doc. A/RES/1995(XIX) de 30 de diciembre de 1964, en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1995\(XIX\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1995(XIX))
- Naciones Unidas (1968). Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Segundo Período de Sesiones, Nueva Delhi, 1 de febrero - 29 de marzo de 1968. Volumen I, Informe y Anexos. Nueva York: Naciones Unidas, en [http://unctad.org/es/Docs/td97vol1\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/Docs/td97vol1_sp.pdf)
- Naciones Unidas (1973). Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Tercer Período de Sesiones, Santiago de Chile, 13 de abril - 21 de mayo de 1972. Volumen I, Informe y Anexos. Nueva York: Naciones Unidas, en [http://unctad.org/es/Docs/td180vol1\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/Docs/td180vol1_sp.pdf)
- Naciones Unidas (1974a). Doc. A/RES.3201 (S-VI), en <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>
- Naciones Unidas (1974b). Doc. A/RES.3202(S-VI), en <http://www.un-documents.net/s6r3202.htm>
- Naciones Unidas (1974c). Doc. A/RES.3281 (XXIX), en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/743/60/IMG/NR074360.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas (1974d). Consejo Económico y Social, Res. 1908(LVII), 2 de agosto, en [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/209081/E\\_RES\\_1908%28LVII%29-ES.pdf?sequence=5&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/209081/E_RES_1908%28LVII%29-ES.pdf?sequence=5&isAllowed=y)
- Naciones Unidas (1974e). Consejo Económico y Social, Res. 1913(LVII), 5 de diciembre, en [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/209048/E\\_RES\\_1913%28LVII%29-ES.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/209048/E_RES_1913%28LVII%29-ES.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

- Naciones Unidas (1994). Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Octavo Período de Sesiones Cartagena de Indias, Colombia, 8 a 25 de febrero de 1992, Informe y Anexos. Nueva York: Naciones Unidas, en [http://unctad.org/es/Docs/td364rev1\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/Docs/td364rev1_sp.pdf)
- Naciones Unidas (2004). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su 11° Período de Sesiones, Doc. TD/412, 20 de agosto, en [http://unctad.org/es/Docs/td412\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/Docs/td412_sp.pdf)
- Naciones Unidas (2008). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo acerca de su 12° Período de Sesiones, Doc. TD/442, 11 de junio, en [http://unctad.org/es/Docs/td442\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/Docs/td442_sp.pdf)
- Naciones Unidas (2012). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su 13° Período de Sesiones, Adición. El Mandato de Doha, Doc. TD/500/Add.1, 4 de junio, en [http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/td500\\_Add1\\_sp.pdf](http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/td500_Add1_sp.pdf)
- Naciones Unidas (2015). Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2016-2017. Título IV Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sección 12 Comercio y Desarrollo, Doc.A/70/6 (Sect. 12), 7 de abril, en [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/6\(Sect.12\)&referer=http://www.un.org/en/ga/fifth/70/ppb1617sg.shtml&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/6(Sect.12)&referer=http://www.un.org/en/ga/fifth/70/ppb1617sg.shtml&Lang=S)
- Nye, J. (1974). “UNCTAD: Poor Nations’ Pressure Group”, en Robert W. Cox y Harold K Jacobson (eds.), *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations*. New Haven, Conn.: Yale University Press, pp. 334-370.
- Pinto Santa Cruz, A. (1959). Chile, un caso de desarrollo frustrado. Santiago: Editorial Universitaria, en <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-9776.html>
- Prébisich, R. (1948). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago: CEPAL, en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisich\\_desarrollo\\_problemas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisich_desarrollo_problemas.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Prébisich, R. (1964). *Towards a new trade policy for development*, Report by the Secretary-General of the United Conference on Trade and Development. New York: United Nations (Doc. E/CONF.46/3), en [http://www.washingtontrade-report.com/Prebisich\\_UNCTAD\\_1964.pdf](http://www.washingtontrade-report.com/Prebisich_UNCTAD_1964.pdf);
- Rojas Galdames, R. (1979). “El nuevo orden económico internacional”, *Revista de Política Internacional*, No. 166, noviembre/diciembre, pp. 5-18, en <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/fondo-historico?IDR=13&IDN=1197&IDA=34915>
- Roessler, F. (1996). “Diverging Domestic Policies and Multilateral Trade Integration”, en Bhagwati y Hudec, 1996, Vol. 2, pp.21-56.
- Ruggie, J.G. (1992). “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”, *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (Summer), pp.561-598.
- Sagafi-Nejad, T. & Dunning, J.H. (2008). *The UN and Transnational Corporations. From Code of Conduct to Global Compact*. Bloomington, Ind.: Indiana University Press.



- Santa Cruz, H. (1995). “La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, No. 57, diciembre, pp.17-32, en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11998/057017032\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11998/057017032_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Santos, N. (2016). “Latin American countries and the establishment of the multilateral trading system: the Havana Conference (1947-1948)”, *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 36, n° 2 (143), abril-junio, pp.309-329.
- Servan-Schreiber, J-J (1967). *Le défi américain*, Paris: Editions Denoel. Hay versión en español, *El desafío americano* (1968), Madrid: Plaza y Janés
- Sunkel, O. (1967). “Política nacional de desarrollo y dependencia externa”, *Estudios Internacionales*, No. 1, abril, pp. 43-75, en <http://www.revistomicaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/19315/20432>
- Sunkel O. y Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI Editores, en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1604/S33098I59S1\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1604/S33098I59S1_es.pdf?sequence=1)
- Sunkel, O. (1991). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- UNCTAD (1978). Resolución de la Junta de Comercio y Desarrollo “Problemas de deuda y desarrollo de los países en desarrollo” del 11 de marzo Doc. 165 S-1.
- UNCTAD (1992). Una nueva asociación para el desarrollo: el Compromiso de Cartagena, Doc. TD(VIII)/Misc.4, en [http://unctad.org/en/Docs/tdviiiimisc4\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/tdviiiimisc4_en.pdf)
- UNCTAD (2000). Declaración de Bangkok. Diálogo mundial y compromiso dinámico, Doc. TD/387, 18 de febrero, en [http://unctad.org/es/Docs/ux\\_td387.sp.pdf](http://unctad.org/es/Docs/ux_td387.sp.pdf)
- UNCTAD (2016). Maafikiano de Nairobi, Doc. TD/519/Add.2, 5 de septiembre, en [http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/td519add2\\_es.pdf](http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/td519add2_es.pdf)
- UNCTAD Código de Conducta para las Conferencias Marítimas (1980), Doc. TD/CODE/13/Add.1, en [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tdcode13a-dd.1\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tdcode13a-dd.1_es.pdf)
- UNCTAD Convención sobre el Comercio de Tránsito de los Estados sin Litoral (1967), en [http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/es/unctadtt/trt\\_unctadtt.pdf](http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/es/unctadtt/trt_unctadtt.pdf)
- UNCTAD Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Pases en Desarrollo (1988), Doc. GSTP/MM/BELGRADE/10, en [http://unctad.org/es/docs/ditc-misc57\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/docs/ditc-misc57_sp.pdf)
- UNGA (1980). Res 35/63, 5 de diciembre, en <http://www.un.org/documents/ga/res/35/a35r63e.pdf>
- United Nations (1964). *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*. Vol. II Policy Statements, Geneva, March 23 – June 16, en [http://unctad.org/en/Docs/econf46d141vol2\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/econf46d141vol2_en.pdf) p. 146
- United Nations (1973). *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*, Third Session, Santiago de Chile, April 13 to May 21, 1972. Volume Ist, Part One, Summaries of Statements by Heads of Delegation. New York: United Nations, at [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/3F1AFABA17CDE87BC1257CF5005C1200/\\$file/TD-180-Vol.1A.Part.1.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/3F1AFABA17CDE87BC1257CF5005C1200/$file/TD-180-Vol.1A.Part.1.pdf)

- United Nations (1973a). *Multinational Corporations in World Development*. New York: Department of Economic and Social Affairs, en <http://www.bollettino-adapt.it/old/files/document/18069MNC.pdf>
- United Nations (1974). *The impact of multinational corporations on the development process and on international relations*, Economic and Social Council, Doc. E/5500, June 14 and E/5500/Add.1 (Part I), May 24.
- United Nations (1977). *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Fourth Session, Nairobi, Kenya, May 5-31, 1977, Volume II, Summaries of Statements by Heads of Delegation and Summary Records of Plenary Meetings*. New York: United Nations, en [https://www.unog.ch/80256E-DD006B8954/\(httpAssets\)/756E691101A1F4E1C1257CF90030A2C0/\\$file/TD-218-Vol.2.pdf](https://www.unog.ch/80256E-DD006B8954/(httpAssets)/756E691101A1F4E1C1257CF90030A2C0/$file/TD-218-Vol.2.pdf)
- United Nations (1981). *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Fifth Session, Manila, Philippines May 7 - June 3, 1979, Volume II, Statements by Heads of Delegation*. New York: United Nations, en [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/80F304BF76E-BE396C1257CF5005B7C78/\\$file/TD-269.Vol.2.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/80F304BF76E-BE396C1257CF5005B7C78/$file/TD-269.Vol.2.pdf)
- United Nations (1986). *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Sixth Session, Belgrade, Yugoslavia, June 6 - July 2, 1983, Volume II, Statements and Summary Records*. New York: United Nations, en [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/1A8B-9D925006AC03C1257CF5005B2D59/\\$file/TD-326-Vol.2.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/1A8B-9D925006AC03C1257CF5005B2D59/$file/TD-326-Vol.2.pdf)
- United Nations (1991). *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Seventh Session, Geneva, July 9 - August 3, 1987, Volume II, Statements and Summary Records*. New York: United Nations, en [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/AE5C997E6CA7BF29C1257C-F5005ADC0A/\\$file/TD-352-Vol.2.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/AE5C997E6CA7BF29C1257C-F5005ADC0A/$file/TD-352-Vol.2.pdf)
- United Nations (1994). *Economic and Social Council Res. 1994/1, July 14*, en <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1994/eres1994-1.htm>
- United States Senate (1975). *Covert Action in Chile, Staff Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office. En <https://archive.org/stream/Covert-Action-In-Chile-1963-1973/94chile#page/n0/mode/2up>
- Vernon, R. (1971). *Sovereignty at bay. The multinational spread of U.S. enterprises*. Cambridge, New York: Basic Books. Hay versión en español, *Soberanía en peligro. La Difusión Multinacional de Las Empresas de Estados Unidos* (1973), México: Fondo de Cultura Económica.
- Vernon, R. (1985). "Sovereignty at Bay. Ten Years After", en Theodor H. Moran (ed.), *Multinational Corporations. The Political Economy of Foreign Direct Investment*. Lexington, Mass.: Lexington Books.



## QUINTA PARTE

# CONTRIBUCIÓN DE CHILE EN DIFERENTES INSTANCIAS DE COOPERACIÓN REGIONAL



# COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

*Alicia Bárcena\**

## I.- INTRODUCCIÓN

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha cumplido 70 años de existencia. Su sede ha estado siempre en Santiago de Chile. La relación entre este organismo de Naciones Unidas y esta República es profunda y fuerte, ha pasado también por momentos de gran cercanía y otros de distancia involuntaria. Parafraseando a Enrique V. Iglesias, no se puede concebir a la CEPAL en otro lugar que no sea Chile, no solo porque –como se verá más adelante– esta institución es fruto de una iniciativa de la diplomacia chilena, sino también porque fue el propio Iglesias quien tuvo que defender la permanencia de ella en Santiago en los años inmediatos al golpe militar de 1973, el cual interrumpió la democracia en Chile. Pero más allá de esta parte común de sus historias, Chile y la CEPAL han sido dos actores permanentes en la construcción de una agenda multilateral y agentes relevantes en la promoción de la cooperación para el desarrollo. Esta es la materia central que aborda este capítulo.

Es importante destacar la estrecha relación de colaboración histórica que ha existido entre Chile, sus instituciones de Gobierno y académicas y la CEPAL, de las cuales han surgido contribuciones en beneficio mutuo. Grandes nombres chilenos enriquecieron el acervo intelectual de la CEPAL, entre otros: Aníbal Pinto, Jorge Ahumada, Osvaldo Sunkel, Fernando Fajnzylber y Ricardo Ffrench-Davis. Son estas páginas un tributo también para ellos.

---

\* Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El capítulo presenta seis secciones incluyendo esta introducción. En la segunda sección se relata el contexto histórico previo a la fundación de la CEPAL. La tercera sección aborda los hechos que permitieron la creación de la Comisión y el papel central que le cupo a Chile en ello, especialmente mediante la labor que desempeñó el diplomático Hernán Santa Cruz para el cumplimiento de este objetivo. En la cuarta sección se ofrece una breve perspectiva histórica de las ideas que ha elaborado la CEPAL en materia de desarrollo y multilateralismo a lo largo de sus siete décadas de existencia. La quinta sección plantea, mediante un enfoque analítico, la importancia que la CEPAL le asigna a la necesidad de reactivar el multilateralismo a escala global y regional; se presentan también los instrumentos que posibilitarían corregir el rumbo del actual proceso de globalización y la centralidad que en ellos tiene la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La sexta sección sintetizan las conclusiones de este capítulo.

## II.- EL CONTEXTO PREFUNDACIONAL

Hacia mediados de 1940, el mundo enfrentaba la ardua tarea de reconstruirse material y moralmente, luego de los devastadores efectos que dejó la Segunda Guerra Mundial. Dichos efectos tuvieron mayor incidencia en las naciones desarrolladas, que constituyeron los principales actores bélicos del conflicto. Restablecer la paz entre las naciones del mundo y mejorar las condiciones de bienestar económico, pleno empleo y comercio equilibrado, se transformaron en los principales desafíos de la agenda multilateral durante los primeros años de post guerra, tanto para las naciones económicamente más avanzadas, como para los países en desarrollo.

En el contexto periférico, América Latina ya había resentido los dramáticos efectos de la Gran Depresión de los años '30, hecho que encuentra explicación en su patrón decimonónico de especialización productiva y comercial, el que se caracterizaba por la escasa diversificación sectorial de sus estructuras económicas<sup>1</sup>. A partir de este decenio

1 Distintas fuentes historiográficas incluso han posicionado a Chile como uno de los países más afectados por esta primera gran crisis del capitalismo global. Un informe de la época, elaborado por la Liga de las Naciones, citado por Meller, así lo documentó (Véase Meller, 1996, p. 48). Otros trabajos posteriores también han cuantificado esos efectos. Para más detalles véanse (Marfán, Manuel, 1984) y (Bulmer-Thomas, 2010 p. 225).

y mediante un esfuerzo espontáneo de industrialización, tal como lo caracteriza (Love, J., 1994), varios países de la región comenzaban a dar fuertes señales de recuperación económica.

No obstante, en 1939, cuando la región parecía recuperarse y muchos de sus países estaban en un proceso de cambio estructural, se desata la Segunda Guerra Mundial y, de este modo, una nueva contingencia global los condujo a un cese de sus relaciones de intercambio con las economías centrales, hecho que tendría importantes consecuencias en el contexto multilateral. Dado el cierre de los mercados europeos, las exportaciones de América Latina a estas economías, las que en 1938 representaban un 55%, se redujeron a un tercio hacia mediados de los años '40. Por su parte, las importaciones a dicho continente (equivalentes a un 45% en 1938) se redujeron en la misma magnitud hacia 1945 (Bulmer-Thomas, V., 2010, p. 270-271). Este contexto de mayor proteccionismo, naturalmente fortaleció los procesos de industrialización que los Estados impulsaban en la región, haciendo que los mercados internos de sus economías fuesen satisfechos mediante la ampliación de sus sectores manufactureros (Ocampo, J. & Bértola, L., 2011, p.165).

Los años de post guerra constituyeron un nuevo dilema para el desarrollo de la región en el contexto multilateral. Si en los años de conflicto, las pérdidas del espacio para el comercio regional con Europa occidental habían sido compensadas mediante el intercambio con Estados Unidos, en la post guerra esta potencia desvió parcialmente su comercio de productos básicos con Asia y reorientó buena parte de la cooperación económica interamericana hacia los esfuerzos de reconstrucción en Europa, hecho que se profundizaría a partir de 1947, con el inicio de la Guerra Fría.

En medio de este escenario de post guerra, en febrero de 1945 se celebra la Conferencia de Yalta, evento en que los principales líderes del mundo debatieron sobre la idea de crear la Organización de Naciones Unidas en reemplazo de la Liga de las Naciones, bajo la premisa de que esta nueva institución global sería más efectiva en el objetivo de asegurar la paz mundial de manera más sustentable. Conforme al debate, se acordó convocar, en Estados Unidos, a una Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional y también



se consensuó el mecanismo de votación en el Consejo de Seguridad (véase Santa Cruz, 1984).

Finalmente, la convocatoria a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional se celebró el 25 de abril de aquel año, en la Ciudad de San Francisco. Congregó a delegados de 50 naciones (aliadas durante la Segunda Guerra Mundial) y sesionó hasta el 26 de junio de 1945<sup>2</sup>. El producto de la conferencia fue la Carta de las Naciones Unidas<sup>3</sup>, el tratado internacional que crea la Organización de las Naciones Unidas y que sienta las bases de su constitución interna. Además, en su preámbulo establece con claridad sus misiones: preservar la paz mundial, la reafirmación de los derechos humanos, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y entre naciones grandes y pequeñas, generar condiciones para garantizar el respeto a los acuerdos internacionales y, muy fundamentalmente, la promoción del progreso económico y social de todos los pueblos. Se creaba así una gran organización mundial encargada de promover la cooperación multilateral entre las naciones, para preservar la paz y alcanzar el desarrollo.

En materia de cooperación y desarrollo, la carta estableció la creación del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Este órgano, que se concibió como parte del núcleo del Sistema de Naciones Unidas, tuvo y mantiene como objetivo principal, promover el desarrollo en sus tres dimensiones: la económica, la social y la ambiental.

La creación del ECOSOC es un eslabón importante en el relato que aquí se presenta, pues a partir de su constitución, se estableció que de él dependería un conjunto de órganos subsidiarios, dentro de los cuales se incluyen a las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas. El ECOSOC, como entonces se verá, es un primer hito en la fundación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>4</sup>, hecho que se relata a continuación.

2 En esta conferencia, América Latina y el Caribe estuvieron representados mediante la participación de Argentina, Bolivia (actual Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (actual República Bolivariana de).

3 Véase (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1945)

4 En 1976, la cobertura de la CEPAL se amplía integrando a los países del Caribe. A partir de 1984, esta misma sigla referirá a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

### III.- FUNDACIÓN DE LA CEPAL: EL PAPEL DE LA DIPLOMACIA CHILENA

La fundación de la CEPAL se debe, en gran medida, a la diplomacia chilena de mediados de la década del '40, y en particular a la iniciativa de la señera figura de Hernán Santa Cruz<sup>5</sup>. En 1947 es nombrado por su gobierno como representante de Chile ante el ECOSOC. Habiendo participado del Cuarto Período de Sesiones de este órgano y luego de la Conferencia de Empleo y Comercio, celebrada en La Habana en aquel año, elaboró los argumentos de mayor peso para justificar la creación de la CEPAL, teniendo como antecedentes directos el establecimiento reciente de la Comisión Económica Europea y de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente. Estos argumentos los sintetizó planteando que era necesario “desarrollar la industria de los países de América Latina y utilizar al máximo sus enormes recursos naturales para elevar el nivel de vida de sus habitantes, ayudar a resolver los problemas económicos de otros continentes, lograr un mejor equilibrio del edificio económico mundial e intensificar el comercio internacional”.

Bajo esta premisa, Santa Cruz agregaba que a la Comisión le correspondería “estudiar las medidas necesarias para facilitar una acción conjunta, destinada a favorecer el progreso económico de los países de América Latina y elevar el nivel de su actividad económica, así como a mantener y estrechar los vínculos económicos que la ligan entre sí y también con el resto del mundo”, participando además en la implementación de dichas medidas (véase Santa Cruz, 1984, p.144).

Los textos antes citados corresponden a la moción que Santa Cruz envió al Secretario General de Naciones Unidas, con el fin de que la creación de una Comisión Económica para América Latina fuese incluida como una materia adicional en el temario del Quinto Período de Sesiones del ECOSOC. Santa Cruz (1984) relata que, al no obtener respuesta de la Cancillería de Chile, luego de haber enviado un telegrama señalando que presentaría dicha moción salvo orden contraria, finalmente hace efectiva la acción ante el Secretario General, con fecha 12 de julio de 1947.

---

5 Hernán Santa Cruz (1906-1999), abogado y jurista, fue Embajador de Chile ante Naciones bajo el gobierno de Gabriel González. Además de haber sido el principal impulsor de la CEPAL, sus contribuciones al Sistema de Naciones Unidas no se limitan solo a este hecho, sino también al de haber sido uno de los redactores de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Tras la presentación de esta propuesta y el mandato mediante el cual se aprobó la creación de la CEPAL, transcurrieron largos meses de intensas y complejas negociaciones y alianzas diplomáticas con países latinoamericanos y de otras regiones. De acuerdo con Bárcena (2016), el bloque de países desarrollados, especialmente Estados Unidos, tenían reservas frente al establecimiento de otro organismo multilateral en la región, considerando que en ella ya operaba el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA). Pese a ello, las negociaciones finales permitieron una votación mayoritaria en favor de la creación de la CEPAL por un período provisorio de tres años. La Comisión, finalmente, se estableció el 25 de febrero de 1948, con sede en Santiago de Chile. A pesar de ese mandato limitado, la labor intelectual, técnica y política realizada por la CEPAL durante sus primeros años de funcionamiento, le permitió su validación institucional en el contexto regional y en el marco de las Naciones Unidas, gracias a las importantes conducciones ejercidas por sus primeros Secretarios Ejecutivos, a saber, la de Gustavo Martínez Cabañas, de México (entre 1948 y 1949), y la de Raúl Prébisch, de Argentina (entre 1950 y 1963). Desde ese 25 de febrero de 1948, la CEPAL ha cumplido 70 años de existencia, promoviendo un desarrollo sostenible con igualdad para los pueblos de América Latina y el Caribe.

#### IV.- LAS IDEAS DE LA CEPAL SOBRE DESARROLLO Y MULTILATERALISMO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

El pensamiento de la CEPAL se divide, analíticamente, en dos periodos: el estructuralista (1948-1989) y el neoestructuralista (desde 1990 a la actualidad)<sup>6</sup>. Siguiendo a Bielschowsky (1998), los mensajes centrales de la etapa estructuralista pueden sintetizarse tal como se señala a continuación.

En los años '50, la CEPAL planteó que el objetivo del desarrollo latinoamericano podía lograrse promoviendo políticas de industrialización conducidas por el Estado, reduciendo las brechas entre las economías

---

6 Para una visión más detallada de estos conceptos y sus alcances se recomienda consultar Rodríguez (2006) y Bielschowsky (1998 y 2010).

desarrolladas y las economías en desarrollo. Este planteamiento se basaba directamente en el enfoque centro-periferia elaborado por Raúl Prébisch, el cual ponía énfasis en la desigual distribución de los frutos del progreso técnico, como consecuencia del deterioro de los términos de intercambio que experimentaban las economías de la región de base productiva primaria (o periféricas) y a favor de las grandes economías industrializadas (o centrales). En esta etapa fue muy importante también la labor del economista brasileño Celso Furtado, quien dirigió la División de Desarrollo Económico e introdujo las técnicas de planificación macroeconómica. Hacia fines de este decenio, cobró importancia en el debate cepalino la trascendencia de la integración regional, siendo el mexicano Víctor Urquidí uno de los economistas de la institución que más contribuyó en esta materia.

La década del '60 puso a la CEPAL en la necesidad histórica de plantear reformas estructurales para el desarrollo. En concreto, se plantearon políticas de reforma agraria y de redistribución de ingresos que permitieran dinamizar el desarrollo, reduciendo la heterogeneidad estructural y la dependencia. Los principales exponentes que aportaron en estas ideas, además de Prebisch, se encuentran en los nombres de José Medina Echeverría, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto.

Comenzando los años '70, la problemática que preocupa intelectualmente a la CEPAL, dice relación con los estilos de desarrollo en la región. Se intenta establecer cuáles han de ser los patrones de producción, consumo y distribución social justos y medioambientalmente sostenibles, que a la vez permitan promover las exportaciones regionales de manufacturas. Destacan en estos análisis las contribuciones de Aníbal Pinto, Marshall Wolfe, Jorge Graciarena y de Osvaldo Sunkel, quien exploró los vínculos entre estilos de desarrollo y medio ambiente. Cabe señalar que estos debates se dieron bajo el mandato de Enrique V. Iglesias, quien fuera el Secretario Ejecutivo de la CEPAL entre 1972 y 1985.

En la década del '80, también denominada la “década perdida” de América Latina, en alusión a la crisis de la deuda, producto de la cesación de pagos en México, en 1982, los análisis se tornaron hacia las dimensiones del corto y mediano plazo. En ese contexto los objetivos buscados fueron renegociar la deuda externa y aplicar ajustes

macroeconómicos para retomar el crecimiento, en complemento con políticas de mitigación de los costos sociales generados por la crisis de la deuda. Destacaron en estas discusiones y análisis, las figuras de Norberto González (Secretario Ejecutivo de la CEPAL entre 1985 y 1988), Andrés Bianchi, Carlos Massad y Robert Devlin.

Los principales mensajes del período neoestructuralista pueden sintetizarse del siguiente modo. En la década de 1990, la CEPAL planteó su propuesta de transformación productiva con equidad. Esta propuesta fue elaborada por el economista chileno Fernando Fajnzylber, bajo el mandato de Gert Rosenthal, como Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Su objetivo era conjugar estrategias de crecimiento económico, equidad distributiva e inserción internacional competitiva, mediante la incorporación de mayor progreso técnico en la estructura productiva. A esta década corresponden también otras ideas muy importantes, como las de regionalismo abierto en materia de integración, desarrollada por Rosenthal, y la de pacto fiscal, en materia de equidad distributiva, presentada cuando se iniciaba el mandato de José Antonio Ocampo.

En los años 2000, aún bajo el mandato de Ocampo, la propuesta de transformación productiva con equidad es profundizada con las propuestas de globalización, desarrollo y ciudadanía, las que –a mediados del decenio– bajo la conducción de José Luis Machinea, fueron complementadas con propuestas de protección y cohesión sociales.

A partir de 2010, la actual Secretaría Ejecutiva de la Comisión ha impulsado una agenda de desarrollo basada en un enfoque de derechos. En otros términos, en su séptima década de existencia, la CEPAL ha propuesto una nueva estrategia que pone a la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Esta propuesta surgió en el contexto de la crisis financiera de 2008; el avance peligroso que ha tenido el cambio climático; las desigualdades que ha generado la hiperglobalización desde los años '90; el estancamiento del crecimiento y el comercio, y la crisis general que enfrenta el multilateralismo como instrumento para promover la cooperación internacional para el desarrollo. Bajo estos diagnósticos, la CEPAL fue elaborando su enfoque de desarrollo sostenible con igualdad, mediante un conjunto de documentos que ha presentado, en sus últimos períodos de sesiones, a los gobiernos de la región. El primero de ellos fue “La hora de la igualdad: brechas por

cerrar, caminos por abrir” (CEPAL, 2010); “Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo” (CEPAL, 2012), y “Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible” (CEPAL, 2014).

Este conjunto de documentos, llamado la trilogía de la igualdad, ha sido complementado con el documento del período de sesiones más reciente de la CEPAL, realizado en México, en 2016. Este documento es “Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible” (CEPAL, 2016). En este texto, se recogen los lineamientos planteados en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, a partir de ellos, propone un nuevo estilo de desarrollo, basado en un cambio estructural progresivo y en un gran impulso ambiental que permita corregir las fuertes asimetrías del actual patrón global de crecimiento, y la amenaza del cambio climático (la mayor falla de mercado de todos los tiempos). No obstante, un aspecto muy relevante de CEPAL (2016) es que enfatiza el papel que debe jugar el multilateralismo y la cooperación para el desarrollo en los niveles nacional, regional y global. La relevancia de esta temática es analizada en la siguiente sección.

## V.- LA AGENDA 2030: UNA HERRAMIENTA PARA PROMOVER EL MULTILATERALISMO<sup>7</sup>

En esta sección se sostiene que el debilitamiento de una agenda de cooperación multilateral pone en riesgo y reduce la posibilidad de llevar a buen término la Agenda 2030 y cumplir los ODS. La respuesta a estos problemas radica en más (y no menos) multilateralismo, más cooperación y bienes públicos globales para redefinir la gobernanza internacional.

América Latina tiene un papel que jugar en este desafío, rearticulando mecanismos de integración económica y aumentando los esfuerzos en materia de cooperación regional. A continuación, se detalla cómo la Agenda 2030 ofrece un conjunto de instrumentos para corregir el rumbo de la globalización, reconfigurando la cooperación multilateral.

---

<sup>7</sup> Esta sección del capítulo corresponde a una síntesis del capítulo 1 del Informe Anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017).

### *1.- La Agenda 2030 es necesaria para corregir el sesgo recesivo producido por persistentes desequilibrios comerciales*

En el contexto de una economía internacional de elevada heterogeneidad, caracterizada por fuertes asimetrías entre empresas y países, respectivamente, los desequilibrios comerciales constituyen una restricción al crecimiento. Una estrategia basada en la “lotería de productos básicos”, que es la que siguen aquellos países dotados de abundantes recursos naturales, altamente demandados en los mercados de exportación, solo genera beneficios temporales. La tasa de crecimiento de una economía a largo plazo, en cambio, está determinada por su capacidad de innovar y de cerrar brechas respecto de la frontera tecnológica. Por otro lado, aunque algún país pueda evitar la restricción externa (por ejemplo, porque es el emisor de la moneda de reserva internacional), en general no podrá sostener los déficits en cuenta corriente en relación al PIB a largo plazo, pues aquellas economías que los experimentan, en general se ven obligadas a crecer menos para reducir sus importaciones y, de este modo, mantener su equilibrio externo<sup>8</sup>.

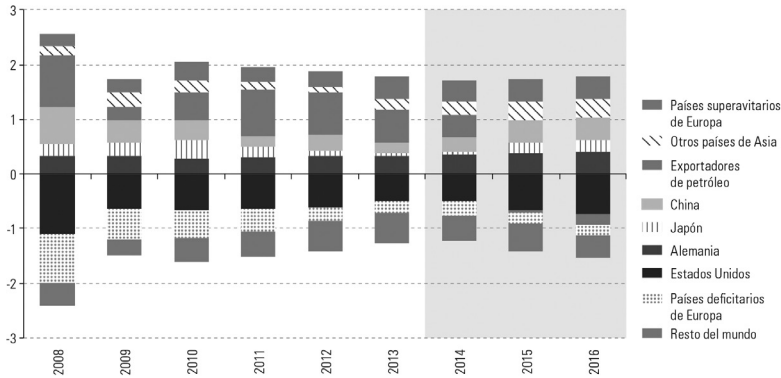
Esta respuesta recesiva se ve agravada por otros hechos que se explican por la actual gobernanza de la hiperglobalización. En efecto, lo que se observa en la práctica es que el comercio no se reequilibra en términos justos, dado que los países superavitarios no aumentan sus importaciones, ni los deficitarios incrementan sus exportaciones. En la dinámica global opera una fuerte asimetría, según la cual los países con superávits en cuenta corriente no están forzados a corregir sus saldos externos favorables, ello solo se exige a los países deficitarios no emisores de la moneda de reserva internacional. Este es el mecanismo implícito de ajuste de la hiperglobalización que imprime y reproduce el sesgo recesivo de la economía internacional. El gráfico 1 ilustra los déficits en cuenta corriente para varias economías, entre 2008 y 2016. Se puede apreciar que los elevados valores alcanzados durante la crisis de 2008 se redujeron posteriormente, pero al elevado costo de una crisis profunda y una recuperación posterior débil.

---

<sup>8</sup> El ajuste se torna más severo si en el período previo el país creció impulsado por el endeudamiento externo.

*Gráfico 1: Saldos en cuenta corriente, 2008-2016  
(En porcentajes del PIB mundial)*

Los desequilibrios globales se han corregido a costa de la reducción del crecimiento



*Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2016 (LC/G.2697-P), Santiago, 2016.*

La solución a esta arista del sesgo recesivo no radica en la búsqueda unilateral de cada país para alcanzar simultáneamente superávits con sus demás socios comerciales. El unilateralismo es un esfuerzo en vano, dada su inviabilidad práctica. La solución solo puede provenir de la cooperación internacional, desde el multilateralismo. El objetivo a alcanzar es la expansión de la demanda efectiva de los países superavitarios en cuenta corriente y el ajuste gradual en los deficitarios. Esta cooperación puede ser materializada mediante las siguientes medidas:

- La coordinación de políticas fiscales. En particular, que ellas se tornen más expansivas en las economías superavitarias.
- Políticas de ingresos que eleven los salarios de los trabajadores en los países con saldo favorable en cuenta corriente.
- Políticas cambiarias. En particular se recomienda la



depreciación de la moneda de los países deficitarios<sup>9</sup>.

- Asistencia técnica en materia de implementación de políticas productivas en los países en desarrollo.

Al conjunto de medidas ya enumeradas, se debe incorporar un par de elementos de la mayor relevancia. El primero de ellos debe contemplar en su horizonte de planificación, la inversión en tecnologías limpias. Tal como lo planteado en CEPAL (2017, p. 16):

“El núcleo del movimiento expansivo en una respuesta keynesiana coordinada debe ser, necesariamente, la eficiencia energética y la reducción de las emisiones. De lo contrario, la recuperación de la economía mundial entraría directamente en conflicto con los objetivos de cuidado del equilibrio del planeta”. En el mismo sentido, se requiere que la expansión de las exportaciones del mundo en desarrollo se realice incentivando su “descarbonización”.

## *2.- La agenda 2030 es necesaria para reducir los altos niveles de inestabilidad e incertidumbre generada por la globalización financiera*

El contexto que ha ido configurando la hiperglobalización no encuentra un relato único desde la dinámica del comercio y la producción. Otro elemento muy importante del sesgo recesivo encuentra su origen en la incertidumbre e inestabilidad de la globalización financiera. Las dimensiones del sector financiero mundial sobrepasan dramáticamente las dimensiones de la economía real. Este sector presenta tres características esenciales que explican este hecho: 1) su liderazgo es ejercido por instituciones financieras grandes y complejas (LCFI), caracterizadas por un alto grado de interconectividad y concentración; 2) presentan una estructura de pasivos orientadas al apalancamiento procíclico, y 3) un segmento considerable del sector, el sistema financiero paralelo

---

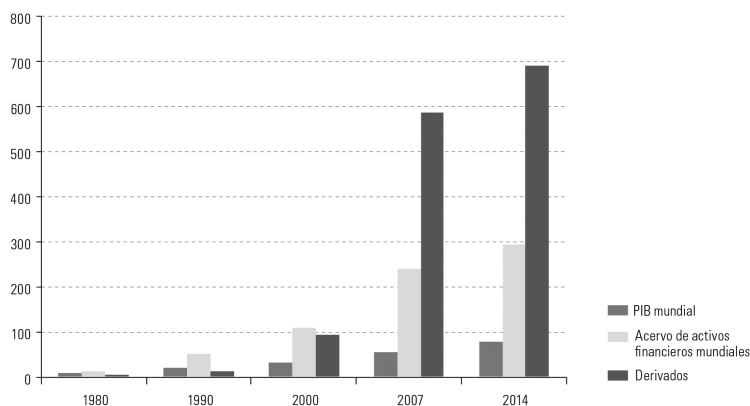
<sup>9</sup> Estas políticas, no obstante, son insuficientes si no se complementan con políticas tecnológicas. Si una economía presenta un rezago de productividad muy elevado, el efecto de la depreciación sobre la diversificación de la estructura productiva y la canasta exportadora puede resultar inocuo.

(*shadow banking system*) tiene escasa regulación, incidiendo de esta forma en potenciar la incertidumbre.

Esta expansión sin precedentes de la economía financiera ha tornado más compleja su interacción con la economía real. Variables que típicamente se determinaban por factores reales, también son explicadas por elementos financieros. Esta nueva tendencia ha permitido que, en muchos casos, lo financiero ejerza dominancia sobre lo productivo o lo real. Se asiste, entonces, a un proceso de profunda financiarización<sup>10</sup> de la economía global. El gráfico 2 ilustra este desacople de la esfera financiera de la esfera real, mostrando la enorme brecha entre el conjunto de los activos financieros y los derivados respecto del PIB a nivel mundial, desde 1980 a 2014.

*Gráfico 2: Desacople entre las finanzas internacionales y la economía real, como diferencia entre el PIB nominal y los activos derivados financieros a nivel mundial, 1980-2014*  
(En billones de dólares)

El desacople de la esfera financiera de la esfera real



*Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016.*

<sup>10</sup> El proceso de financiarización se define como “la creciente importancia de los mercados financieros, las instituciones financieras y las élites financieras, en el funcionamiento de las economías y sus instituciones de gobernanza, tanto a nivel nacional como a nivel internacional” (véase CEPAL, 2017).

Estas dramáticas transformaciones del sector financiero afectan directamente a la dinámica de la economía real, especialmente al mercado de productos básicos, los cuales desde el decenio de 2000 han sufrido un proceso acelerado de financiarización. En efecto, los productos básicos han devenido en activos financieros, por cuanto sus precios se forman en función de sus expectativas sobre las condiciones futuras de sus mercados, más que conforme al estado actual de sus respectivas ofertas y demandas internacionales. Las fluctuaciones que de este hecho derivan, afectan sensiblemente a América Latina y el Caribe, especialmente a Sudamérica, cuyos patrones de especialización productiva y comercial se sustentan en estos bienes.

En relación con la solución a esta problemática, la regulación multilateral debe restituir la capacidad de los gobiernos para estabilizar coordinadamente las finanzas globales y para controlar sus efectos en las economías nacionales. Se trata de evitar burbujas de precios de distintos activos, fundamentalmente de los alimentos y los activos inmobiliarios. En tal sentido, la CEPAL ha sostenido recientemente que:

“No es posible sostener políticas a favor del pleno empleo y del trabajo decente (con sus implicaciones para el bienestar y la distribución del ingreso), sin políticas activas que fomenten la inclusión social y laboral, y una arquitectura financiera internacional que dé estabilidad a los flujos de capital, los tipos de cambio o los precios de los productos básicos”... “Si el precio de la energía fósil registra una fuerte fluctuación, aumenta la incertidumbre inherente a la rentabilidad de la inversión en tecnologías limpias” (CEPAL, 2017, p. 17).

### ***3.- La agenda 2030 es necesaria para retomar la construcción del estado de bienestar y proteger el mundo del trabajo***

La desigualdad como fenómeno global es un hecho que se viene observando desde los años ‘80, y ha incidido, de manera creciente, no solo en el contexto de los países en desarrollo, sino también en el conjunto de las economías avanzadas, típicamente las agrupadas en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El surgimiento de China –y su oferta laboral de escala mayor– como actor líder del comercio mundial, la globalización del capital financie-

ro, la incorporación de progreso técnico intensivo en mano de obra calificada y la hegemonía ideológica contraria a la protección social y del empleo, constituyen los elementos centrales que se han señalado en el debate académico y político, a la hora de explicar la desigualdad como un hecho estilizado de la fase actual de la globalización. En este sentido, se plantea que la desigualdad refuerza el sesgo recesivo mundial, pues reduce el consumo y acrecienta el endeudamiento de los hogares. Dicho endeudamiento catalizó decididamente, en 2008, la crisis del sector inmobiliario o *subprime* y su posterior contagio al resto del sistema financiero internacional.

Existe un dilema del prisionero en materias de fiscalidad, empleo y protección social, y condiciones de estado de bienestar a nivel internacional. En un esquema unilateral, los países son poco proclives a aplicar políticas fiscales expansivas para evitar el riesgo de incurrir en déficits fiscales. Del mismo modo, son renuentes a ampliar las políticas de protección social y fortalecer el poder de los trabajadores en la negociación del salario por temor a elevar los costos y perder competitividad interna y externa. La constitución de estados de bienestar en América Latina requiere también de cooperación internacional para evitar el deterioro de las bases tributarias y promover la “competitividad auténtica”<sup>11</sup>.

#### ***4.- La cooperación internacional es clave para relanzar la agenda del desarrollo, condición necesaria para prevenir los conflictos migratorios y lograr una paz sostenible***

En los últimos años, un número importante de países ha debido recibir ingentes flujos de refugiados y migrantes, buscando mejores condiciones de vida para ellos y sus familias. Estos nuevos habitantes generan tensiones en los países receptores y han posibilitado el avance de partidos y movimientos políticos, enarbolando proyectos ultranacionalistas que ponen en riesgo, en muchos casos, las mejores tradiciones de tolerancia e inclusión de las sociedades democráticas.

11 A mediados de los años ‘80 y comienzos de los ‘90, Fernando Fajnzylber introdujo los conceptos de competitividad espuria y auténtica. Por competitividad espuria entendía aquella basada en la depreciación cambiaria, el bajo costo salarial y la explotación de recursos naturales con ventajas comparativas estáticas. En tanto, la competitividad auténtica la definía como aquella que se basa en la incorporación del progreso técnico y la inversión en la capacitación de los trabajadores. Para un análisis más detallado de estos conceptos véase (Torres, 2006).

Por su parte, los países de origen de los migrantes sufren una pérdida de talento necesario para el desenvolvimiento de sus propias capacidades endógenas. El gráfico 3 ilustra las tendencias globales y por grandes regiones de los procesos migratorios. Los migrantes en el mundo pasaron de representar un 2,9% en 1990 a un 3,3% en 2015. Por otro lado, a nivel continental, Oceanía, América del Norte y Europa, constituyen las regiones con mayor proporción de migrantes en relación con sus respectivas poblaciones totales (20,6%, 15,2% y 10,3% respectivamente, en 2015), hecho que sin duda no representa ninguna novedad, por cuanto en ellas se establece el mayor número de economías desarrolladas en el mundo.

Frente a estas tendencias demográficas de la hiperglobalización se requiere mayor cooperación internacional, con el fin de mitigar el flujo migratorio y así reducir la presión excesiva sobre los estados de bienestar y mercados laborales de los países receptores. Al mismo tiempo, resulta urgente corregir los desequilibrios comerciales y demográficos de una u otra forma.

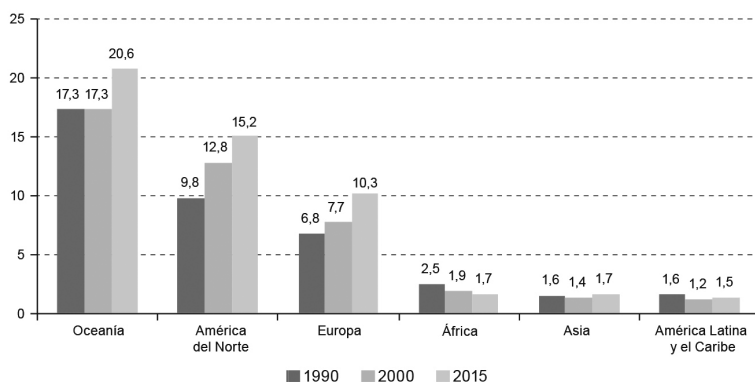
“Si el ajuste se da por medio de la caída del crecimiento (sesgo recesivo), la mano de obra redundante verá en la emigración la única avenida que conduce a una vida mejor. Un sistema multilateral abierto al comercio con reducción de asimetrías productivas y tecnológicas, favorece la creación de empleos en las economías en desarrollo y diluye las tensiones políticas de la migración” (CEPAL, 2017)<sup>12</sup>.

Es por ello que consideramos que una cooperación multilateral, en un sentido amplio, valiéndose de los ODS como un instrumento válido para los fines de la agenda 2030 –el desarrollo sostenible– representan también una agenda imprescindible para la paz y la estabilidad mundial.

---

12 En este sentido, es importante considerar el Objetivo 8 de la Agenda 2030, orientado en parte a la promoción del empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos, y más específicamente la meta 8.8, alusiva a la protección de los derechos laborales y la promoción de un entorno de trabajo seguro y sin riesgo para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Gráfico 3: Población migrante como proporción de la población total, 1990, 2000 y 2015 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015)*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).

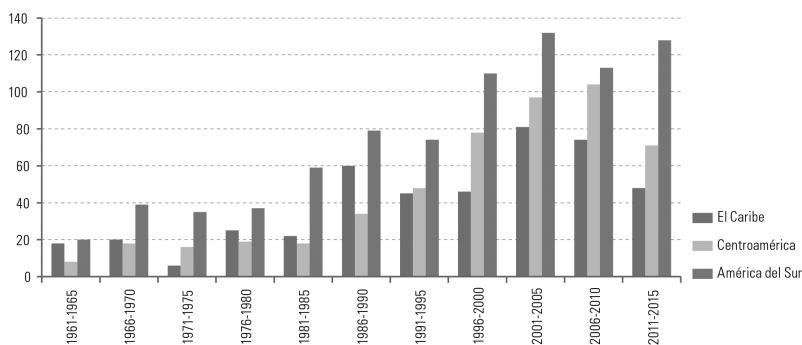
### 5.- La agenda 2030 es necesaria para cambiar los patrones de producción y consumo, y dirigirlos hacia senderos de crecimiento sostenible

Los patrones actuales de producción y consumo representan enormes riesgos para el equilibrio del planeta y las posibilidades de desarrollo de las futuras generaciones. Se aprecian, de manera preocupante, efectos significativos en la biodiversidad como consecuencia de la intensidad de los procesos económicos: desaparición de especies, destrucción de tierras y bosques, degradación de bienes comunes (como los océanos, los casquetes polares y la atmósfera, entre otros). El cambio climático genera efectos no lineales e irreversibles, que potencian esos riesgos de una forma tan extrema, que hoy se cierne en el planeta una elevada incertidumbre, en torno a los niveles de contaminación y de emisión de gases de efecto invernadero, que marcarían el punto de no retorno del deterioro ambiental.

El gráfico 4 muestra la evolución quinquenal de eventos extremos asociados al cambio climático en América Latina y el Caribe desde 1961 a 2015, incluyendo sequías, elevaciones extremas de temperatura e inundaciones, entre otros. En dicho gráfico, se aprecia que el crecimiento de estos eventos se ha dado sostenida y pronunciadamente: desde el quinquenio de 1961-1965 al quinquenio 2011-2015, los fenómenos ocurridos se multiplicaron en casi 4,4 veces. A nivel subregional, en tanto, es en América del Sur donde estos sucesos extremos se producen en mayor cuantía, seguidos de Centroamérica y, más atrás, el Caribe.

*Gráfico 4: América Latina y el Caribe:  
Número de eventos extremos relacionados con el cambio climático,  
1961-2015*

Aumentan los eventos extremos relacionados con el cambio climático



*Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres (CRED), “EM-DAT: International Disaster Database”, Bruselas [en línea] <http://www.emdat.bel>.*

El dilema del prisionero y los riesgos de un juego no cooperativo –ya mencionados en el planteamiento 3 de esta sección– se tornan aún más preocupantes cuando se incorpora al análisis la dimensión medioambiental y, en particular, el cambio climático. El dilema del prisionero, en este caso se replica en el sentido de que cada país tiene incentivos para contaminar, pero espera que los demás reduzcan sus emisiones.

Sumado a esto, los países no internalizan las externalidades negativas que genera la contaminación, como parte de sus costos de producción<sup>13</sup>.

En los últimos años, la CEPAL ha argumentado que el desafío de superar el desequilibrio ambiental va acompañado de otra tarea pendiente en la región: su rezago tecnológico y su déficit en materia de ciencia y tecnología (CyT). En este sentido, según lo señalado en CEPAL (2017), para la región se plantea “la mayor oportunidad de cambio estructural y de cooperación internacional para el desarrollo de todos los tiempos”, y de la misma manera que: “la revolución tecnológica, la necesidad de una nueva generación de políticas públicas a favor de nuevas fuentes de energía, procesos productivos inteligentes e innovaciones ambientales –en suma, un ‘gran impulso ambiental’–, abren un horizonte de expansión y crecimiento que tiene como eje un sendero de crecimiento bajo en carbono”.

#### ***6.- La agenda de los próximos años: recuperar la cooperación internacional y el multilateralismo con un nuevo y revigorizado papel de la integración regional latinoamericana***

La hiperglobalización evidencia la necesidad de establecer un nuevo patrón de crecimiento que corrija sus desequilibrios. La comunidad internacional ha buscado, desde hace mucho tiempo, mecanismos multilaterales que viabilicen estos objetivos. La Agenda 2030 puede promover mayor integración en torno a bienes públicos globales.

La comunidad internacional y las Naciones Unidas vislumbraron los problemas de la hiperglobalización desde sus orígenes, en los años ‘90, y levantaron voces de alerta. El esfuerzo desplegado, no obstante, enfrentó fuertes obstáculos de parte de las fuerzas que dominaban la *realpolitik*. Se contraargumentó, erróneamente, que frente al proceso de hiperglobalización “no había alternativa” (*there is no alternative*, TINA). Asimismo, se sostuvo que otra forma de integración al proceso, como la cooperación internacional, generaba ineficiencia y distorsiones.

Ante la rigidez del argumento TINA y su forma única de integración, planteada básicamente por los países más adelantados, las naciones

---

13 Estas conductas nacionales también pueden asociarse a lo que en la literatura económica se conoce como el problema del polizonte o *free-rider*.

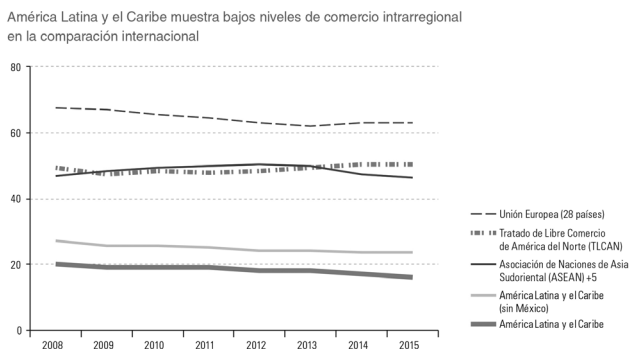


más afectadas por la hiperglobalización buscaron fórmulas alternativas. Con ello se produce una grave crisis de confianza en el sistema internacional y una fuerte polarización entre los ganadores y perdedores en el proceso de globalización.

Esta dinámica de desequilibrios ha generado respuestas políticas que traban la implementación de la Agenda 2030. Frente a ello, la CEPAL ha planteado que el unilateralismo no resolverá los desequilibrios del estilo de desarrollo vigente y que el retorno a la hiperglobalización de las décadas previas tampoco los corregirá. Solo la cooperación multilateral, truncada por la emergencia del unilateralismo y la hipermundialización, podrán estabilizar un sistema nacional abierto, con menores asimetrías y compatible con los objetivos nacionales de asegurar el pleno empleo y la igualdad.

La región debe fortalecer sus propios mecanismos de cooperación e integración, a fin de participar con un mayor peso relativo en los debates venideros sobre bienes públicos globales. La última década ha registrado poco dinamismo en materia de integración regional. Reflejo de ello son los bajos niveles de comercio intrarregional, en relación con otras regiones del planeta, tal como muestra el gráfico 5.

*Gráfico 5: América Latina y el Caribe, 2008-2015: Comercio intrarregional como porcentaje del comercio total*



*Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).*

A modo de síntesis, la región debe procurar más integración no solo como mecanismo de defensa, sino también como una respuesta constructiva a favor de la gobernanza internacional que promueva el desarrollo.

Finalmente, se debe comprender que la promoción de la integración regional puede ayudar a reducir los impactos negativos de un mayor proteccionismo mundial. La región tuvo experiencias pioneras de integración en momentos en que sus economías enfrentaban un contexto internacional adverso. Estos fueron los casos de: el Acuerdo para la creación progresiva de una zona de libre comercio, en 1939, celebrado entre Argentina y Brasil, ante el colapso del comercio en la Segunda Guerra Mundial; la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (1960), y las experiencias del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Todas estas experiencias históricas señalan que la región tiene capacidad de respuesta frente a contextos de desafíos complejos y de elevada incertidumbre.

## VI.- CONCLUSIONES

En este capítulo se ha abordado la relación histórica entre la República de Chile y la CEPAL. Luego de presentar el contexto histórico global y regional bajo el cual se crea (sección II), se ha revelado el papel clave que jugó el diplomático chileno Hernán Santa Cruz en la creación de la Comisión, mientras se desempeñaba como representante de su Gobierno ante el ECOSOC en 1947 (sección III). Este hecho revela, por sí mismo, la alta vocación y confianza de Chile en los sistemas multilaterales de cooperación, hoy más que nunca necesarios, ante las fuertes asimetrías que experimenta el sistema global.

Otro aspecto tratado en este trabajo es la centralidad que la CEPAL ha dado al multilateralismo y a la integración comercial y económica en cada una de sus etapas de elaboración de pensamiento sobre desarrollo económico, tal como se aprecia en la sección IV. Desde las primeras formulaciones estructuralistas, basadas en el enfoque centro-periferia, la CEPAL promovió el comercio intrarregional en América Latina y el

Caribe, criticó las prácticas proteccionistas internacionales, enfatizó en la necesidad de la cooperación para el desarrollo en materia económica y de transferencia tecnológica, entre otras recomendaciones de políticas. Esta ha sido la misma tónica en la elaboración neoestructuralista, especialmente en la última década, donde el proceso de hiperglobalización ha generado un patrón de crecimiento que ha provocado fuertes desequilibrios económicos, sociales y medioambientales, con el agravante de que el sistema internacional se ha debilitado y ha perdido su capacidad de resolver conflictos globales.

Finalmente, en la sección V se ha analizado cómo la agenda 2030 puede brindar instrumentos que permitan corregir los desequilibrios antes mencionados. La premisa básica es que la resolución del problema requerirá más multilateralismo, cooperación y bienes públicos globales. América Latina y el Caribe deben buscar mecanismos multilaterales en esos debates y deben mirar hacia la región en búsqueda de mayores niveles de comercio y cooperación intrarregionales. Son esas las asignaturas pendientes que la región requiere aprobar para retomar una senda de desarrollo, en un contexto en el que la hiperglobalización y su sesgo recesivo generan aún altos niveles de incertidumbre.

### *Bibliografía*

- Bárcena, A. (2016). “La CEPAL en México y México en la CEPAL: un vínculo fuerte y simbiótico de cooperación para el desarrollo”, en Rojas, L. (coord.), México y la Organización de las Naciones Unidas. Los primeros setenta años. México, D.F.: Grañén Porrúa Grupo Editorial.
- Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. Revista de la CEPAL, Número extraordinario, Santiago.
- \_\_\_\_\_. (2010). Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008. CEPAL/Siglo XXI editores, Buenos Aires, Argentina.
- Bulmer-Thomas, V. (2010). La historia económica de América Latina desde la independencia. Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2017). Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Retrieved from <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/41173>
- \_\_\_\_\_. (2016). Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_. (2014). Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (LC/G.2586(-SES.35/3)), Santiago, Naciones Unidas, abril.

- \_\_\_\_\_(2012). Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago
- Love, J. (1994). Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930. In *The Cambridge History of Latin America*. Cambridge University Press.
- Marfán, M. (1984). Políticas reactivadoras y recesión externa: Chile 1929-1938, pp.12.
- Meller, P. (1996). *Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)*. Editorial Andrés Bello.
- Ocampo, J. & Bértola, L. (2011). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1945). Carta de las Naciones Unidas. Retrieved from <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>
- Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Santa Cruz, H. (1984). *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial. Tomo I: Los años de creación 1941 - 1960*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Torres, M. (Comp). (2006). *Fernando Fajnzylber: una visión renovadora del desarrollo en América Latina*. CEPAL. Retrieved from <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2458>



# ACCIÓN MULTILATERAL DE CHILE EN EL HEMISFERIO

*José Miguel Insulza\**

## 1. EL NUEVO MULTILATERALISMO

Para la mayoría de los países del mundo, la diplomacia ha llegado a ser el principal instrumento de participación en las decisiones que no solo afectan a su propia seguridad y desarrollo sustentable, sino también a la paz y el bienestar de una comunidad mundial cada vez más interdependiente. Si bien esta actividad siempre ha sido concebida como la mejor forma de evitar conflictos y generar armonía en las relaciones entre naciones, a partir de la Segunda Guerra Mundial esa importancia se ha visto realizada de manera crucial.

En efecto, por muchos años, el uso de la diplomacia convivió con otras formas aceptadas de relación, como la “guerra justa”, la creación de colonias en países conquistados y la anexión de territorios por la fuerza. Pero en nuestra era, factores positivos como la descolonización, la extensión de las comunicaciones y el fortalecimiento y extensión del derecho internacional, y negativos, como el inmenso poder destructivo de las armas, han negado legitimidad a esas formas.

El uso de la fuerza, que aún subsiste como opción, se debe más a la persistencia de conflictos ancestrales o a la desigualdad de poder de las naciones –y a veces también a la irracionalidad de los gobernantes de algunos territorios soberanos–, más que a una legitimidad asignada o compartida. Hoy el diálogo bilateral o multilateral, el respeto del derecho internacional y la cooperación entre Estados, son consideradas las formas preferentes y los únicos recursos positivos para lograr la paz.

---

\* Senador por la Región de Arica y Parícuta. Ex Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) por un período de 10 años.

Esta visión ha incidido en el amplio desarrollo de las relaciones internacionales, especialmente en el plano multilateral. Hasta la Segunda Guerra Mundial, los temas de la diplomacia multilateral tenían que ver estrictamente con las relaciones entre Estados, con muy escasas excepciones. Los organismos internacionales preexistentes estaban dotados de pocas competencias reales y circunscribían su acción estrictamente a lo que ocurría entre los Estados y no al interior de ellos. El sistema que surge al fin de ese conflicto es mucho más rico y completo. Asuntos de la vida cotidiana, como el comercio, el transporte, la migración, el respeto de los derechos humanos, las normas sanitarias y muchos otros, son tratados de manera normal por los organismos internacionales creados para ese fin, con fundamento en tratados que las naciones se han obligado a respetar<sup>1</sup>.

En el origen de ese sistema está la Carta de la ONU (1945), que contiene el pacto político global, junto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y a los instrumentos fundadores del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (1943). A ellos se han ido agregando, a lo largo de más de siete décadas, nuevas instituciones y acuerdos económicos, que cubren áreas como la educación, la agricultura, la salud, la industria y, muy especialmente, la creación de regímenes generales en asuntos claves como el transporte, las comunicaciones, el comercio, los derechos humanos y el medio ambiente. La mayor parte de los organismos regionales que existen en distintos continentes fueron también creados a partir de la concepción de un nuevo orden. E incluso, donde ya existían organismos como la Unión Panamericana, se crearon nuevos como la OEA, respondiendo en alguna medida a las nuevas visiones y continuando su crecimiento en esa dirección<sup>2</sup>.

---

1 En 2006, la Sociedad Americana de Derecho Internacional (ASIL) pidió a sus socios que contribuyeran con ideas acerca de formas concretas en que el Derecho Internacional influye en nuestras vidas, para publicar cien de ellas, en homenaje al centenario de la Sociedad. Divididas en categorías como vida cotidiana, recreación, viajes, comercio, salud y medio ambiente, libertad personal y seguridad pública, las propuestas razonables excedieron las 300 entradas. V. American Society of International Law, *International Law: 100 Ways it Shapes our Lives*, Washington DC 2011.

2 En este trabajo nos referimos fundamentalmente a los organismos globales o regionales abiertos a todas las naciones, sin condiciones. Por cierto, existen también las alianzas estratégicas que orientaron el curso de estas.

El conflicto global creó el marco apropiado para ampliar el ámbito multilateral. Comenzando con las bases económicas, los acuerdos de Bretton Woods permitieron –dos años antes del fin de la Segunda Guerra Mundial– crear las reglas del juego para regular la economía mundial, creando el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Después de la Guerra se sumó la creación del GATT y la masiva política de asistencia a los países más afectados. Todo ello significaba actuar en ámbitos hasta entonces no explorados, vinculando a las naciones en torno a reglas comunes.

Pero no solo en lo económico se hizo necesario adecuarse a las nuevas realidades. También en el plano político, toda vez que las terribles consecuencias humanas de la guerra y la necesidad de sancionar y prevenir que ellas volvieran a ocurrir, exigieron un multilateralismo mucho más vigoroso. Este no podía ser cubierto solo por Tribunales *ad-hoc* o acuerdos bilaterales, sino que exigía instituciones y acuerdos más permanentes, que incluyeran a todos los actores del sistema, tanto a nivel global como regional.

Parte importante de los logros de la humanidad, a partir de ese período, provienen de éxitos de la diplomacia multilateral. Esto es, la creación de organismos internacionales para evitar y resolver conflictos; estrechar lazos en materia comercial; regular el transporte y la movilidad internacional; defender los derechos humanos; promover el desarrollo, y proteger el medio ambiente. El Sistema Internacional, encabezado por las Naciones Unidas e integrado por una multiplicidad de órganos sectoriales y regionales, es una maciza estructura que se ha ido extendiendo a lo largo de 75 años.

Ciertamente, este sistema no es perfecto; está sujeto a muchas críticas y un número importante de los problemas que intentó resolver, siguen pendientes. Pero si se examinan someramente los cambios, crisis y nuevos desafíos a los que ha sido sometido, no cabe duda que su supervivencia y extensión de nuevas competencias, son los grandes logros que el multilateralismo ha entregado al mundo. Piénsese solamente en el medio ambiente, las misiones de paz, el derecho del mar, el régimen antártico, la ampliada doctrina de los derechos humanos, la valorización extensa del ideal democrático, la doctrina del trabajo decente y otras creaciones multilaterales que abarcan temas para los



cuales el sistema original no fue creado y que, sin embargo, hoy son reconocidos universalmente.

La expansión del derecho internacional ha sido eminente en el forjamiento de esta arquitectura internacional. Desde los Acuerdos de Bretton Woods y la Carta de San Francisco, pasando por la Unión Europea y los acuerdos de Helsinki, hasta llegar a los Objetivos del Milenio y, más recientemente, el Compromiso de París sobre el calentamiento global y la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable, la historia de estas décadas está marcada de éxitos jurídicos muy concretos, que han dado origen a un nuevo derecho internacional, característica fundamental de esta era.

Incluso, es posible argumentar que el mismo sistema multilateral va generando derechos y normas que no siempre estuvieron vigentes en sus Estados Miembros y que no siempre son positivas para ellos. Ejemplos hay muchos: la adopción formal de la doctrina universal de los derechos humanos nace con la ONU, apremiada por evitar que las horribles violaciones cometidas durante la guerra pudieran repetirse sin sanción. Pero no consideró, entre esos derechos, los económicos, sociales o culturales; ni los derechos de los pueblos originarios, ni los temas ambientales, ni una institucionalidad permanente para sancionar el genocidio, todos asuntos que hoy forman parte del Derecho Internacional. Las conclusiones de las Conferencias sobre la Mujer han alcanzado grandes progresos, pero muchos de los Estados Miembros que las han aprobado no practican aún sus reglas. Toda esta nueva normativa y la institucionalidad correspondiente, son producto del desarrollo del sistema propiamente tal, capaz de generar progresos que, a veces, van adelantados a los procesos nacionales de muchos países.

## **2.- PARTICIPACIÓN ACTIVA DE CHILE EN EL SISTEMA INTERNACIONAL, UN RASGO ESENCIAL DE NUESTRA POLÍTICA EXTERIOR**

En contra de algunas creencias comunes, Chile nunca ha sido un país remoto ni aislado, sino uno vinculado en todos los planos con el desarrollo del multilateralismo global, hemisférico y regional. Dicha vocación regionalista se manifestó tempranamente en el plano local,

con la Expedición Libertadora al Perú, recién alcanzada nuestra propia independencia; se mantuvo viva con el Congreso de Santiago de 1856, aunque este no consiguió avanzar suficientemente en el logro de la esperada unidad de las naciones del sur; renació con su presencia en las Conferencias Interamericanas desde fines del siglo XIX y comienzos del XX, y por cierto, más tarde se expresó plenamente con nuestra presencia activa en la Unión Panamericana, en el surgimiento del nuevo sistema regional de la post guerra. Paralelamente, fuimos fundadores de la Liga de las Naciones y participamos completamente en ella y en los organismos que se crearon a partir de ambas organizaciones.

Esta vocación internacionalista se corresponde, además, con la realidad de Chile como un país de magnitud “intermedia” en el plano internacional. Chile no es un país pequeño, salvo que lo comparemos con los muy grandes. La extensión del territorio chileno es la trigésima octava entre las 194 naciones miembros de la ONU. Ningún país de la Unión Europea tiene un territorio más grande (salvo, por cierto, Dinamarca, si se considera Groenlandia).

Tampoco estamos muy abajo en materia económica. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional comparan los ingresos per cápita de manera completamente distinta, uno es el per cápita nominal y el otro el poder adquisitivo –el PPP–. Sin embargo, los dos organismos nos clasifican en el lugar 54 en el ingreso per cápita, el mayor de América Latina. Y en materia poblacional, estamos en el lugar 62 de las naciones del mundo, todavía dejando detrás de nosotros a 130.

No somos un país pequeño, ni pobre, ni tampoco remoto, si consideramos nuestra calidad histórica de país exportador a los mayores centros globales, la cantidad de naciones del mundo con las cuales mantenemos relaciones económicas y políticas y, sobre todo, nuestra presencia activa y permanente en las principales instituciones del sistema internacional.

Como país intermedio y abierto al mundo, estamos enfrentados al mismo dilema de todos los países de igual naturaleza. Aunque no tenemos la fuerza ni el tamaño necesario para determinar, por nuestra sola acción, el curso de los hechos internacionales, abstenernos de participar de la realidad internacional no es una opción. En ese sentido, la posibilidad de actuar en el plano multilateral permite a los Estados

forjar acuerdos entre muchos países, aumentando así su peso en los principales temas globales y regionales.

Naturalmente, esa participación admite distintas posturas. Hay países que siempre han optado por una visión selectiva, sea porque privilegian algunas temáticas o porque solo actúan cuando ven la posibilidad de promover de manera directa sus propios intereses. Ello no significa que menosprecien las instituciones o que no pertenezcan a ellas, pero su participación se limita a los temas que les convergen. Otros en cambio, optan por una postura de pleno involucramiento, en la convicción de que el buen funcionamiento del sistema es lo más conveniente para el país y que una política consistente hace a sus protagonistas más reconocidos y respetados en el plano internacional.

Esta última es la política que ha adoptado Chile desde su decisión de incorporarse de lleno al sistema internacional y desarrollar, a través de este, una parte muy importante de su política exterior.

Es así como nuestro país resolvió temprano el dilema de la potencia intermedia, optando por una postura de plena participación en el sistema internacional, sobre la base de un principio fundamental de consistencia. En tal sentido, nuestra política exterior es de principios, pero no entendida en términos de valores abstractos, sino como la disposición a mirar la realidad internacional tal como es y enfrentarla de manera consistente y constructiva, actuando en esa realidad en base a nuestras convicciones y a nuestra historia.

Desde luego, eso no significa dejar de lado nuestro interés nacional, el cual está siempre al centro de nuestra política. Significa, en cambio, entender la relevancia del sistema internacional, valorar nuestra participación en este, como un recurso para extender nuestra acción internacional, y estar siempre dispuesto a fortalecerlo.

Definida nuestra política desde el nacimiento del sistema global, Chile ha sido, a partir de entonces, un país fundador de instituciones internacionales, tanto global como regionalmente: nuestro país es miembro fundador de Naciones Unidas (como lo fue antes de la Liga de las Naciones), del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Tuvo un papel preponderante en esos y otros organismos, a medida que el sistema se iba expandiendo. La Declaración Universal de los Derechos Humanos contó con nuestra activa participación y Chile

fue, además, el primer país latinoamericano (el segundo en general) en presentar un proyecto ante el Banco Mundial. Fuimos, junto a México, los primeros en abrir nuestra región al Asia Pacífico, al incorporarnos como miembros de la APEC, en 1995.

Al mismo tiempo, nuestra firma está al pie de la gran mayoría de los Tratados y Convenciones multilaterales, en sus principales temas como el desarme, la limitación de armamentos, los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la cooperación internacional, el desarrollo humano y la seguridad humana. Hemos sido cinco veces Miembros No Permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; ocupado la dirección de varios organismos internacionales; participado crecientemente en operaciones de mantenimiento de la paz; presidido la Asamblea General y el ECOSOC, e incluso asumido la responsabilidad de organizar eventos claves en el desarrollo del sistema, como la IV UNCTAD, durante el gobierno del Presidente Salvador Allende.

En el período democrático actual, es preciso recordar que este “país intermedio” fue el inspirador y motor de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, en marzo de 1995, instancia a través de la cual se inició la discusión a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno sobre un nuevo tipo de desarrollo. Posteriormente, dicha aproximación se traduciría en la suscripción, por parte de 191 países, de los Objetivos del Milenio, en septiembre de 2000, y más recientemente, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en septiembre de 2015.

Como es natural, nuestra participación en la refundación del sistema en el plano hemisférico ha sido aún mayor. Chile suscribió, en su fundación, la Carta de la OEA, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y el Pacto de Bogotá sobre Solución Pacífica de Controversias, que constituyeron las tres piezas fundacionales del Sistema Interamericano y que han acompañado, desde entonces, todas las iniciativas dirigidas a complementar o mejorar dicho sistema, especialmente en la dirección de la integración y del fortalecimiento de la democracia.

El chileno Felipe Herrera fue el creador y primer presidente del Banco Interamericano de Desarrollo desde 1959. También fue una iniciativa de nuestra diplomacia la creación de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL), propuesta direc-

tamente en Naciones Unidas por el Embajador Hernán Santa Cruz, así como también la Reunión del Comité Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) de Viña del Mar, cuyo resultado sería el Consenso de Viña del Mar, en diciembre de 1969.

En el período más reciente, Chile ha sido una voz relevante en la OEA, donde un chileno fue su Secretario General por una década (entre 2005 y 2015)<sup>3</sup>; ha integrado, de manera casi continua, la Comisión y la Corte de Derechos Humanos, y la ha presidido desde el retorno a la democracia.

En otros términos, nuestra presencia en el Sistema Internacional global y regional es un rasgo permanente de nuestra política exterior, gestionada con visión y éxito, en base a principios que le dan continuidad, consistencia y credibilidad.

### 3.- CHILE EN LA POLÍTICA MULTILATERAL REGIONAL ANTES DE 1973

El multilateralismo en las Américas se ha expresado de maneras diversas a lo largo de los años transcurridos desde la Segunda Guerra Mundial. Desde luego, nuestra región ya tenía niveles de multilateralismo regional mucho mayores que otras regiones del mundo, incluso que Europa, antes de la Primera Guerra. Mientras en otras regiones del mundo predominaban las alianzas militares, las Américas iniciaron, en 1889, un conjunto de Conferencias Americanas que culminarían en la primera parte del siglo XX, con la creación de la Unión Panamericana, que funcionó formalmente en Washington DC desde 1908. Aunque controlada por Estados Unidos y limitada en los temas que les correspondía tratar, la Unión tuvo una existencia muy real, reflejada en los acuerdos internacionales que consiguió negociar y en la creación de un conjunto de instituciones autónomas, que luego fueron traspasadas a la Organización de Estados Americanos y, en su mayoría, existen hasta hoy<sup>4</sup>.

3 Para una cuenta de esa gestión, véase Insulza, J.M. (2015). *Gobernabilidad Democrática*. OEA, Washington DC.

4 Los principales órganos autónomos creados en ese período, que aún funcionan en las ciudades que se señalan, fueron la Oficina Sanitaria Panamericana (OPS, Washington, 1902), hoy Organización Panamericana para la Salud; el Instituto de Protección a la Infancia o Instituto del Niño (IIN, Montevideo, 1927); el Instituto Panamericano de Geografía e Historia (Ciudad de México, 1928); la Comisión Interamericana de Mujeres (Washington, 1928), y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA, San José de Costa Rica, 1942). El Instituto Indigenista Interamericano (Ciudad de México, 1940) dejó de funcionar hace unos años.

La Unión Panamericana fue integrada por los países latinoamericanos y Estados Unidos. La organización permanente se llamó, desde 1890 y hasta 1902, Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas. En 1902 pasó a llamarse Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas y, a partir de 1910, ya instalada en el actual edificio de la OEA, Dirección General de la Unión Panamericana. Era dirigida por un Consejo, presidido *–ex aequo–* por el Secretario de Estado de Estados Unidos y era también Secretaría de las Conferencias Panamericanas, reemplazadas en 1936 por la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. El Director General fue siempre un ciudadano norteamericano; el más duradero fue Leo Rowe, entre 1920 y 1946. En 1947 se eligió al primer latinoamericano, el colombiano Alberto Lleras Camargo, quien menos de un año después fue designado como el primer Secretario General de la OEA.

La Organización de Estados Americanos era la natural continuidad de la Unión Panamericana, aunque dotada de un programa más ambicioso, como integrante de las alianzas estratégicas regionales propiciadas por la potencia dominante. La estructura era más multilateral: se conservó la Reunión de Cancilleres y el Consejo, pero con presidencia rotativa, y el Secretario General sería elegido colectivamente. No hubo grandes dificultades en aprobar las nuevas normas; el panamericanismo iniciado con la Unión Panamericana se trasladaba ahora a la OEA, con su Carta aprobada en Bogotá, en junio de 1948, sumada a los demás documentos de base mencionados anteriormente.

A pesar de ello, existió una discrepancia importante en el momento fundacional. Si bien nadie cuestionaba el Panamericanismo, los gobiernos de América Latina consideraron que la naciente OEA no podía tener solo fines políticos y estratégicos, sino también debía ocuparse, principalmente, de los problemas del desarrollo. Esta posición se fundaba tanto en la historia (la Unión Panamericana nació con propósitos comerciales), como en el contexto de la época. Estados Unidos iniciaba programas importantes de cooperación económica que iban más allá de la simple reconstrucción. El Plan Marshall era uno de ellos y la presencia en Bogotá encabezando la delegación de Estados Unidos del Secretario de Estado George Marshall, puede haber generado algunas expectativas de un plan similar para las repúblicas latinoamericanas.

Ello no ocurrió. Sin embargo, la OEA inició su acción con esa limitación que, más adelante, incidiría de modo importante en el curso del multilateralismo en la región.

Entretanto, ocurriría una serie de hechos políticos críticos que, sin afectar aún al dominio panamericanista, condujeron a medidas que mostraron que la recientemente declarada “Guerra Fría” también llegaba a nuestro continente: el golpe de Estado de Guatemala, en 1954, concluido con la deposición del Presidente Jacobo Árbenz, fue enteramente conducido por Estados Unidos y, cinco años después, el triunfo de la Revolución cubana enfrentaría a la OEA a una crisis de magnitud.

En efecto, la Revolución Cubana fue vista por Estados Unidos –y la mayor parte de los gobiernos del continente– como una gran amenaza al *statu quo* en la región. La posibilidad del surgimiento de nuevos regímenes en los años sucesivos y la incorporación activa de Cuba al movimiento tercermundista, parecía totalmente incompatible con el Sistema Interamericano como era visualizado hasta entonces. El tema cubano pudo, tal vez, ser abordado de manera distinta, pero ni la aplicación estricta de la política de Guerra Fría por parte de Estados Unidos, ni el radicalismo revolucionario de los primeros años por parte de Cuba, parecían dejar espacio a conciliación alguna. Los intentos de derrocamiento del régimen de Fidel Castro llevaron la situación al límite, en 1961, con la invasión armada de Bahía de Cochinos y la exacerbaron aún más con la instalación de misiles soviéticos, en Cuba en octubre de 1962.

En todo este breve, pero intenso período, la OEA se convirtió en el instrumento fundamental de una de las partes. La posibilidad de ejercer algún papel mediador o mitigador de la crisis, no fue siquiera considerada y la organización panamericana pasó de la dura condena al régimen cubano, a la suspensión de Cuba, en febrero de 1962, y finalmente, a la decisión colectiva de ruptura de relaciones, en 1964.

Por su parte, Chile había tenido un papel muy importante en la creación de la OEA, organismo al que apoyó decididamente en sus primeros años de vida. Este pudo acrecentarse incluso más cuando al retiro del primer Secretario General, Alberto Lleras Camargo, se eligió al ex Presidente de Chile, Carlos Dávila, como Secretario General de la OEA en 1954. Lamentablemente, Dávila falleció apenas quince

meses después de iniciado su mandato, en octubre de 1955, siendo reemplazado por el diplomático uruguayo José Antonio Mora, quien encabezó la OEA por doce años, durante todo el período de la crisis cubana y la Alianza para el Progreso.

En esos años, Chile intentó reducir el paso acelerado de la ruptura con Cuba. Reconoció tempranamente al nuevo gobierno de ese país, el 7 de enero de 1959, y recibió el apoyo cubano en su postulación al Consejo de Seguridad de la ONU, en 1960. Chile fue uno de los seis países que se abstuvo de aprobar la suspensión de Cuba en la Reunión de Consulta de Punta del Este, en enero de 1962 (siete habrían bastado para impedirla), y también se rehusó a apoyar la ruptura de relaciones, acordada en junio de 1964. Sin embargo, el gobierno de Jorge Alessandri acató esa decisión antes de dejar el mando, en noviembre de ese mismo año.

En dicho período, la acción de Chile se concentró más en los temas económicos y sociales, en los cuales tuvo un papel preponderante. La creación del Banco Interamericano de Desarrollo, aprobada en abril de 1959, fue el primer paso hacia la inclusión de los temas económicos en la agenda panamericana y su misión fue financiar proyectos económicos, sociales e institucionales, y promover la integración de los países de la región.

Aunque el BID fue creado por resolución de la OEA, tiene total autonomía en sus políticas y designación de autoridades, y se relaciona directamente con los países miembros a través de los ministerios económicos. El mayor promotor del Banco fue el economista chileno Felipe Herrera Lane, quien además fue, por una década, su primer presidente.

El BID sería un instrumento importante en los años siguientes. En marzo de 1961, el Presidente John Kennedy proclamó, en la Casa Blanca, la Alianza para el Progreso, un programa político, económico y social de cooperación con América Latina, que debía durar diez años, con una inversión de 20.000 millones de dólares. El programa debía ser ejecutado por agencias del gobierno de Estados Unidos, pero se incluyó también al BID y a la Fundación Panamericana de Desarrollo, creada para canalizar fondos privados.



La Conferencia de Punta del Este<sup>5</sup>, realizada en agosto de 1961, tuvo a su cargo el fijar los detalles de la cooperación y se realizó al más alto nivel, con asistencia de todos los Estados miembros. La delegación cubana fue presidida por su Ministro de Economía, Ernesto Guevara. Sin embargo, la tensión era ya muy evidente y la Reunión de Consulta que suspendería a Cuba, tendría lugar pocos meses después, en enero de 1962, en el mismo escenario. La suspensión sería seguida de la ruptura de relaciones, a mediados del año siguiente. Cuba seguiría suspendida del Sistema Interamericano (el BID también fue incluido en la decisión) por los siguientes 48 años, hasta que la Asamblea General realizada en Tegucigalpa, en junio de 2009, acordó levantar la sanción. El gobierno cubano ha optado por no retornar a la OEA y es difícil que lo haga mientras no se normalice la relación con Estados Unidos y se levante el bloqueo que lo afecta.

#### 4.- LOS AÑOS DUROS Y LA AUSENCIA DE CHILE

La separación de Cuba no eliminó el cuadro de Guerra Fría de la política de la OEA y, al contrario, perjudicó el normal desarrollo de la principal tarea del panamericanismo de la época, que era la Alianza para el Progreso. La Alianza pretendía combatir la pobreza y el atraso en la región, estimulando la acción de gobiernos progresistas dispuestos a llevar a cabo reformas estructurales en sus economías, con el objetivo de modernizar la agricultura, la estructura tributaria, la industria y, a la vez, proporcionar mejoras sustantivas en la educación, la vivienda y la sanidad. En la visión de los teóricos de la modernización que inspiraban el plan, el proceso de transición de una economía agraria a una industrial, y el natural paso de la sociedad rural a la sociedad urbana, ocurrirían necesariamente en el Tercer Mundo y las sociedades democráticas debían impulsar el cambio o resignarse a que el

---

5 La reunión ha pasado a la historia con el nombre de Conferencia de Punta del Este, por la relevancia de las materias tratadas y el nivel ministerial de los participantes. Técnicamente, fue la Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), principal órgano creado en la OEA para el seguimiento de la Alianza. El CIES, llamado posteriormente CIDI (Consejo Interamericano de Desarrollo Integral), sigue siendo un órgano de la OEA.

comunismo recogiera los beneficios políticos del retardo económico y la injusticia social<sup>6</sup>.

Al calor de la Alianza, algunos dirigentes políticos de centro o progresistas democráticos encarnaron la esperanza de la modernización económica y el cambio social en América Latina. Ejemplos de ello fueron, Eduardo Frei, Alberto Lleras y Guillermo León Valencia (Colombia), Fernando Belaunde (Perú) y Rómulo Betancourt (Venezuela), quienes levantaron en su país discursos reformistas.

Pero también la reforma enfrentó serios obstáculos que se agudizaron cuando Janio Quadros, impulsor de las transformaciones en Brasil, renunció después de ocho meses en el gobierno y su sucesor, Joao Goulart, que continuó y profundizó algunas reformas, fue derrocado en 1964, con el evidente beneplácito de sectores de Estados Unidos y sin que la OEA reaccionara ante un golpe que acarrearía un cambio negativo en la región, que duró al menos dos décadas.

Chile y otros países condenaron el golpe en Brasil, pero en general la reacción fue limitada a pocos países. Un año después, Estados Unidos invadiría, con el aval de la OEA, la República Dominicana, ocupación que se mantuvo por un año y medio. Chile votó en contra de la resolución, pero solo lo acompañarían México, Ecuador, Perú y Uruguay. La Alianza Para el Progreso eliminaría, de hecho, las condicionalidades de reforma para otorgar ayuda a los países, pasando a ser un instrumento de lucha anticomunista, lo cual fue denunciado por quien era hasta entonces uno de sus principales defensores, el Presidente de Chile Eduardo Frei Montalva<sup>7</sup>.

El Panamericanismo parecía definitivamente alineado al período más oscuro de la Guerra Fría. En los años sucesivos, Argentina, Perú, Bolivia, Uruguay y Chile, sufrirían golpes de Estado similares que institucionalizaron las llamadas “dictaduras de Seguridad Nacional”, acompañadas por la dictadura ya existente de Alfredo Stroessner, en Paraguay, y una más breve en Ecuador. Estos siete gobiernos de facto cambiarían el rostro de América del Sur. En los años posteriores, las

---

6 Rostow, W.W. (1964). *View from the Seventh Floor*. New York Evanston and London, Harper Row.

7 Frei Montalva, E. (1967). *The Alliance That Lost Its Way*. *Foreign Affairs*, Vol 45, No. 3. Pp. 437-448.

guerras civiles en Centroamérica acentuarían la crisis de una región con pocas democracias y atada a una imagen de Guerra Fría, en que la represión interna se justificaba como método necesario en el conflicto Este-Oeste<sup>8</sup>.

En el plano económico, algunos procesos seguirían manteniéndose por un tiempo. La versión inicial de la Alianza para el Progreso coincidía con el surgimiento de la integración europea y los países de América Latina parecieron entusiasmarse con la perspectiva de procesos similares. De esta manera, se generaron en la región los primeros intentos de integración latinoamericana. Así, en febrero de 1960, los ministros de Relaciones Exteriores de América Latina suscribieron la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la cual se proponía alcanzar, en un plazo de 20 años, la integración de las naciones latinoamericanas. El ambicioso objetivo no sería cumplido y a punto de vencer el plazo, el Tratado de Montevideo, de 1960, fue reemplazado por otro del mismo nombre, que creaba la ALADI en 1980. El cambio del título de Libre Comercio a Integración no alteró el objetivo final de alcanzar la plena integración económica y comercial de las naciones latinoamericanas, pero sí apuntaba a un mayor realismo, al permitir que se desarrollaran procesos graduales, los que junto con ampliar las listas de desgravación, permitían convenios parciales entre países, condición que ha llegado a ser su tónica fundamental. El cambio reconocía también la realidad del nacimiento de alianzas regionales, el Pacto Andino de 1969 y la Organización de Estados Centroamericanos, que parecían opciones más realistas para obtener mayores desgravaciones y estimular el comercio regional.

El proceso de integración latinoamericana también parecería fortalecido por el llamado Consenso de Viña del Mar, el cual brindó un mayor entendimiento entre las naciones de América Latina, respecto de un reconocimiento de un destino común y de los problemas asociados a su relación con la principal potencia del hemisferio. Chile fue cabeza de este esfuerzo y una delegación de Cancilleres viajó a Washington,

---

8 Véase Kirkpatrick, J. (1979). *Dictatorships and Double Standards*, Commentary. También Leiken, R. (1981). *Eastern Winds in Latin America*. Foreign Policy.

liderada por el Canciller Gabriel Valdés, a fin de dar a conocer al Presidente de Estados Unidos sus conclusiones y propuestas<sup>9</sup>.

Sin embargo, este sería el último hecho multilateral de importancia en el período. A comienzos de 1972 Chile propondría, junto a otros países, la realización de una Conferencia para la Reforma de la OEA, que se realizaría en Lima en 1972, sin resultados muy significativos para el sistema. El golpe de Estado de septiembre de 1973 interrumpiría estos esfuerzos, abriendo paso a un período muy distinto en la historia nacional y en su política exterior.

Entre 1973 y 1990, la posición internacional de Chile cambiaría sustantivamente. El gran aislamiento que vivió el país en lo político afectó también, y de manera muy importante, su posición en el sistema internacional. Si bien el país siguió participando en los distintos organismos, esa participación fue más bien para defenderse tanto de las acciones que le dirigían los organismos de derechos humanos, como de los intentos de países vecinos (que también tenían dictaduras) de aprovechar el aislamiento para obtener ventajas territoriales. Este período ha sido el más recordado por una seguidilla de hechos negativos, tales como las condenas reiteradas de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; las declaraciones sucesivas de la OEA, entre 1979 y 1988, sobre la mediterraneidad de Bolivia; la crisis del Beagle cuyo estallido bélico solo fue impedida por la intervención de la Santa Sede –sin que ningún organismo internacional se ocupara de ella–, y el retiro de nuestro país del Pacto Andino. En un trabajo sobre la acción multilateral de Chile, es innegable la escasez de hitos relevantes con signo positivo durante esos diecisiete años.

Sin embargo, la actividad multilateral continuó en la región, aunque la participación de nuestro país fue en calidad de acusado o ausente en muchos de esos hechos. La principal preocupación de los organismos internacionales en los '70 tuvo que ver con la presencia de múltiples dictaduras en América del Sur y con las violaciones de derechos humanos que allí se producían. Si bien al comienzo de esa década el sistema panamericano se mantuvo más bien insensible y la mayor parte de las

<sup>9</sup> Sobre esa visita y un intercambio posterior de Valdés con Henry Kissinger, véase *The Price of Power; Nixon Kissinger and Chile, The Atlantic*, Noviembre 1982.

críticas provenían de países europeos. Ello cambiaría fundamentalmente con la elección en Estados Unidos del Presidente Jimmy Carter, en noviembre de 1976. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organismo creado por la Carta de la OEA, que hasta entonces no había tenido muchas actividades destacadas, se transformó en un núcleo central de la nueva política, con una impronta algo más aguda que la de su par de Naciones Unidas.

Mientras las condenas de NU eran más temidas desde un punto de vista general, la CIDH optó por conocer y denunciar las violaciones concretas de los derechos de las personas en los países, convirtiéndose así en el principal protector internacional de esos derechos.

Argentina, Chile y otras dictaduras, así como los gobiernos centroamericanos de países en guerra, vieron a la CIDH como un adversario, pero como esta era respaldada por la potencia principal del sistema, no podían oponerse en demasía a su acción, protegida por la autonomía de que gozaban sus decisiones. Y aunque la Administración Carter solo duró cuatro años, el viraje político de Reagan no llegó a alterar sustantivamente la tendencia, especialmente en América del Sur. En esos años se aprobó la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y se instaló la Corte Interamericana en esa misma ciudad.

La Comisión y la Corte siguen siendo, hasta hoy, piezas centrales de la OEA y, junto a las acciones en el plano de la democracia que examinaremos luego, le dieron a la organización panamericana la legitimidad que parecía haber perdido entre el fin de la Alianza para el Progreso y el advenimiento de las dictaduras militares.

A partir de los '80 y con el surgimiento de las guerras civiles en Centroamérica, un nuevo proceso latinoamericano marcaría los años por venir. Hasta entonces, los esfuerzos de nuestra región por adquirir un perfil propio se habían orientado institucionalmente hacia lo económico. Desde 1983, con la creación del Grupo Contadora, formado por México, Colombia, Venezuela y Panamá, con la finalidad de mediar en los conflictos armados de Centroamérica, se abre una alternativa política que se irá ensanchando a medida que avance el proceso de democratización. Estados Unidos había insistido en encasillar a esos conflictos como una pieza clave de la Guerra Fría, en que la derrota de la insurgencia tenía para ese país un carácter estratégico. Se opuso,

por lo tanto, a la acción del Grupo Contadora, que sin conseguir su propósito, abrió dos caminos: por un lado, la formación de una opción de paz con el acuerdo de Esquipulas, entre los países de Centroamérica; y por el otro, la extensión del propio Grupo Contadora como principal instancia democrática en la región: primero, con un Grupo de Apoyo en el cual ingresaron Argentina, Brasil, Uruguay y Perú, países en los cuales se había retornado a un camino democrático y, luego, en 1990, al Grupo de Río, al cual llegarían eventualmente todas las nuevas democracias de América Latina. Chile, que fue uno de los últimos países en recuperar su democracia, llegaría al Grupo cuando su propósito no era ya mediar en crisis, sino alcanzar una plena democracia en toda la región.

Un tercer proceso de cambio se vivió en el Sistema Interamericano entre 1967 y 1990, cuando trece países del Caribe y Canadá ingresaron de lleno al sistema interamericano, haciendo de él realmente un organismo de todas las naciones independientes de América<sup>10</sup>. En primera instancia, todos los países se fueron uniendo a la OEA, la mayor parte de ellos también al BID y, más recientemente, una mayoría participa de los organismos regionales que se han ido creando. Ello configura un desafío bastante mayor para un multilateralismo hemisférico, que nuestro país ha buscado asumir plenamente. Chile mantiene hoy relaciones con todos los países del hemisferio, suscribió hace dos décadas un Acuerdo de Libre Comercio con Canadá e interactúa constantemente con todos los países del Caribe, que incluso nos han dado su apoyo unánime o mayoritario a casi todas las postulaciones a cargos dentro del sistema, incluyendo la elección y reelección del Secretario General de la OEA.

En suma, al comenzar los '90, nuestra acción multilateral en el hemisferio se movía en tres frentes multilaterales: el panamericano, integrado por la OEA, el BID y sus organismos afines; el latinoamericano, centrado en el Grupo de Río, y el de integración que incluía a la ALADI, al SELA y a tres organismos de integración, el Pacto Andino (ahora Comunidad Andina), el CARICOM y el de integración centroamericano, que luego tomaría el nombre de SICA (Sistema de Integración

---

10 Es preciso recordar aquí que Cuba sigue siendo miembro de la OEA, suspendida pero no expulsada. Las sanciones se levantaron en la Asamblea General de 2009.

Centroamericano). Lo que entonces parecía una tarea compleja, hoy se ha multiplicado más allá de lo imaginable.

## 5.- CHILE EN EL ACTUAL MULTILATERALISMO AMERICANO

El retorno de América del Sur a la democracia y el fin de las guerras civiles en Centroamérica, junto a la permanente búsqueda de integración económica en un mundo globalizado, abrieron camino a una reactivación del multilateralismo regional en los tres frentes, los cuales, aunque no parecían contradictorios entre sí, tampoco tendrían una fácil coexistencia.

Chile ha mantenido una permanente actividad en los tres planos, intentando siempre evitar choques entre ellos. Además, en este nuevo período se ha abierto a otros espacios importantes para su política exterior, especialmente con su presencia en Asia Pacífico, a través de APEC, y con el sistema de Cumbres Iberoamericanas, que hasta hace poco realizaba una Cumbre y varias reuniones sectoriales y preparatorias por año.

### *A.- El Sistema Interamericano:*

El comienzo de los '90 vería la reactivación de la OEA en el plano político, basada en el consenso democrático que ahora existía entre todos sus países. En efecto, por primera vez en su historia reciente, todos los gobiernos de la región pasaron en pocos años a tener gobiernos elegidos democráticamente. Y aunque algunas de esas democracias fueron inicialmente inestables, América parecía inclinarse decididamente por esa forma de gobierno y, en ese proceso, Chile jugaría un papel importante.

La Asamblea General de la OEA de Santiago de Chile, en junio de 1991, fue el evento más importante realizado por la Organización en décadas. La Resolución 1080 sobre la Democracia Representativa fue la primera en su género en un hemisferio que proclamaba desde siempre su vocación democrática, pero que la había practicado poco hasta ese entonces.

Liberada de las ataduras de la Guerra Fría y superadas las dictaduras de seguridad nacional y las guerras internas, la Asamblea resolvió sobre un procedimiento colectivo de defensa de la democracia. La resolución 1080 establece que si se producen “hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”, se podrá “adoptar las medidas que se estimen apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional”. Este es el inicio del reconocimiento de la democracia como la única forma aceptable de gobierno en las Américas. Resoluciones posteriores aclararían los procedimientos para la acción colectiva, en un proceso de una década, que culminaría el 11 de septiembre de 2001 con la suscripción solemne, en Lima, Perú, de la Carta Democrática Interamericana, por parte de todos los Cancilleres de América. Aunque se trata de una resolución de la Asamblea, la Carta ha ido adquiriendo vigencia en el tiempo, convirtiéndose en uno de los documentos fundamentales de la OEA, y reafirmando su posición de institución depositaria de todo el Derecho Americano.

La Carta ha sido aplicada varias veces, pero siempre a pedido de los gobiernos que ven amenazada su democracia. Su principal debilidad radica en la exclusividad de los gobiernos (poder Ejecutivo) de invocar su aplicación: si es el propio gobierno el que rompe su democracia, las posibilidades de actuar exigen amplias mayorías. Así ocurrió en el caso del autogolpe de Alberto Fujimori en el Perú y, más recientemente, con la falta de mayoría para su aplicación en Venezuela.

Sin embargo, la CDI sigue siendo, para toda la región, el paradigma con el cual se mide la vigencia de la democracia, el programa de la república democrática. Democracia y Derechos Humanos, unidos al patrimonio jurídico e institucional de más de un siglo, hacen de la OEA un espacio multilateral imprescindible. Si bien otras instituciones podrían reclamar una mayor capacidad para enfrentar determinados problemas en el plano hemisférico, es difícil imaginar que puedan competir con la Comisión y la Corte de Derechos Humanos o con la Carta Democrática Interamericana o tener una mayor convocatoria para resguardar el Derecho Americano.



No obstante, en el clima ideológico que primó en el continente en la primera década del nuevo milenio, algunas de estas competencias fueron cuestionadas por países de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA). Chile participó de este debate, apoyando a su Secretario General, sosteniendo la autonomía de los organismos de Derechos Humanos y la necesidad de fortalecer la Carta Democrática Interamericana, especialmente en el aspecto de su aplicación.

Más allá de sobresaltos eventuales, la subsistencia de la OEA no parece estar en cuestionamiento. Ello no está en el interés de ninguno de sus principales socios. Sin embargo, tampoco parece estar en camino de solucionar sus problemas endémicos de falta de recursos o, si se prefiere, de exceso de mandatos. Esa incongruencia está motivada por las visiones muy distintas que conviven en una Organización compuesta por países de tamaños, riquezas e intereses muy diversos, que es necesario acomodar. Ello supone entender que, como todos los organismos multilaterales de importancia, la OEA no es una entidad supranacional, sino solo multilateral, que nadie puede dominar a costa de los demás y que será, como lo dijo su fundador, “lo que sus países miembros quieran que sea”.

### ***B.- La Integración en un Mundo Abierto***

La institucionalidad económica regional ha cambiado mucho más sustantivamente en las últimas décadas. Ningún organismo ha desaparecido, pero se han agregado otros, tanto en el aspecto general y financiero, como en el de la integración. En el primer aspecto, el BID sigue siendo el actor regionalmente más importante, apoyado además por una cantidad creciente de socios extraregionales. Junto al BID, sin embargo, mantiene presencia la CEPAL, ya afirmada como la principal proveedora de información sobre la marcha económica de América Latina. Asimismo, ha pasado a tener una importancia central la CAF, antes Corporación Andina de Fomento y ahora llamada Banco de Desarrollo de América Latina. Este no es un banco alternativo al BID, pero se ha hecho un espacio, por el interés especial de los países latinoamericanos en contar con esa opción y por su excelente gestión, que le ha dado un crecimiento mucho mayor de lo esperado.

Ninguno de estos tres organismos atraviesa por momentos difíciles y la política de Chile debe ser clara en darles respaldo y participar en ellos, como elementos centrales de la estabilidad económica de la región.

La institucionalidad relacionada con la integración ha sufrido, en cambio, importantes cambios en estos años. Por una parte, en el plano hemisférico, el retorno a la democracia coincidió con un intento sustantivo, proveniente de Estados Unidos, para forjar un acuerdo comercial regional. La propuesta de una Iniciativa para las Américas de George Bush fue complementada, en la Primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994), con la proposición a Chile de incorporarse al NAFTA y al conjunto de la región de iniciar negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA en español, FTAA en inglés). El lanzamiento formal del ALCA se produciría en la II Cumbre de Santiago de Chile, en 1998, y nuestro país jugaría un rol fundamental en dicha instancia y en los años que la siguieron. No obstante, la III Cumbre, (Quebec City, Canadá, 2002), dedicó más tiempo a la discusión de la Carta Democrática y correspondió a la IV Cumbre (Mar del Plata, 2005), tomar las decisiones cruciales. La oposición de los países del MERCOSUR terminó, en la práctica, con las negociaciones del ALCA. Pero en los años sucesivos, Perú, Panamá, Colombia y todos los países de Centroamérica, suscribirían TLCs con Estados Unidos y la mayoría también con Canadá.

De mayor permanencia ha sido el proceso de integración subregional que se ha vivido en el hemisferio de distintas maneras durante las últimas décadas, desde que a los sistemas de integración ya existentes en América del Norte (NAFTA), el Caribe (CARICOM), Centroamérica (SICA) y Comunidad Andina (CAN), se ha unido el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a partir de 1991. América es un continente de regiones y en esos sistemas parece integrarse la totalidad de los países del hemisferio. Sin embargo, el proceso del MERCOSUR, que parecía culminar esta plena regionalización económica y abría paso a una mayor integración en toda la región latinoamericana o, al menos, sudamericana, no ha conseguido aún realizarse plenamente. Chile acompañó este proceso desde el comienzo, incorporándose como miembro asociado al MERCOSUR en 1997 y sigue considerando que ese mercado común es pieza clave de la integración regional. Al mismo

tiempo, en 2006 Chile anunció su reincorporación a la Comunidad Andina, que el gobierno militar había abandonado en 1976.

Sin embargo, desde un principio, la integración en América del Sur se ha visto obstaculizada por la imposibilidad de acordar mecanismos efectivamente supranacionales de decisión y de solución de controversias, por la exclusión de determinadas áreas clave, como los servicios, y por indisposición a nivelar los intercambios en favor de los países de menor desarrollo. Como consecuencia, la integración sigue siendo una obra no concluida y nuestro intercambio intrarregional, aunque ha crecido, sigue siendo inferior al que tenemos con otras regiones del mundo.

La lentitud e insuficiencia de la integración subregional ha llevado a cuatro países de economía abierta –Chile, Colombia, México y Perú– a iniciar un nuevo proceso, la Alianza del Pacífico, fundada en abril de 2011. Hoy son también candidatos a miembros Costa Rica y Panamá, además de varios observadores. A pesar de los importantes éxitos alcanzados por la Alianza en pocos años, que superan a lo logrado en otros esquemas regionales de integración, Chile no dejará de lado su propósito de integrar a toda América Latina, respetando las modalidades que cada región elija, pero evitando que la coexistencia de varios organismos debilite la unidad latinoamericana. Ese es el sentido de la iniciativa de Convergencia en la Diversidad, que en su momento promovió el Canciller Heraldo Muñoz, especialmente a través del diálogo y la cooperación entre MERCOSUR y Alianza del Pacífico.

Por último, en materia de integración, es importante referirse al enorme éxito que ha significado nuestra incorporación plena a los organismos del Asia Pacífico, especialmente la APEC y las organizaciones regionales del sector privado que la acompañan.

Hace 23 años fuimos aceptados como miembros de la APEC y nos incorporamos en la Cumbre de Bogor, Indonesia, en 1995. De manera coherente con toda nuestra política multilateral, dicha incorporación ha sido plena y abierta, con relaciones con todos los países, presencia en todos los eventos públicos y privados, al más alto nivel. La APEC ha cambiado en los últimos años, especialmente al decidir cambiar su línea de desgravaciones unilaterales concertadas por la de aceptación plena de los Acuerdos de Libre Comercio. Como resultado, Chile tiene

hoy Tratados de Libre Comercio con todos los miembros de APEC, salvo Rusia y la India, y nuestro intercambio sigue creciendo. Esta experiencia de integración, práctica, eficiente y basada en principios, es lo que también queremos alcanzar en nuestro continente.

### *C.- El Ámbito Político Latinoamericano*

La creación del Grupo de Río abrió paso a un diálogo político regional que América Latina nunca había tenido de manera exclusiva. Este proceso, que Chile acompañó plenamente, se fue fortaleciendo con los años, a pesar de las dificultades de competir con el exceso de Cumbres del cual adolece la región. Los países centroamericanos y República Dominicana se integraron a mediados de los 2000 y los del Caribe permanecieron en condición de observadores, que era lo que, a su propio juicio, más les acomodaba.

Al mismo tiempo, en América del Sur se creó, en 2004, la llamada Comunidad Sudamericana, que cuatro años después pasaría a tomar el nombre de Unión de Naciones del Sur (UNASUR). Originalmente, UNASUR no era muy distinta, en sus funciones, a las que desempeñaban el SICA en Centroamérica y CARICOM en el Caribe, con la importante salvedad de que no abarcaría los temas comerciales, que ya estaban en la ALADI; el MERCOSUR y la CAN. Por el contrario, solamente abarcaría temas de integración física. A Chile le correspondió un papel decisivo en esta limitación, ya que siempre fue su preocupación no incluir instancias políticas que excluyeran a México y a Centroamérica.

Además, en 1994 había surgido la Asociación de Estados del Caribe, espacio facilitador del diálogo y la integración de todos los países de la Cuenca del Caribe, lo cual permitía a las dos asociaciones y a algunos Estados mayores, que no eran miembros de ella (como Venezuela, Colombia y México), interactuar de manera más amplia en la Cuenca. Por último, como instancia de diálogo latinoamericano, estaban también las Cumbres Iberoamericanas, a las que acudían cada año, además de España y Portugal, desde 1991, todos los Jefes de Estado de América Latina.

Pero la creación de UNASUR alteró este cuadro, ya plagado de nuevas instituciones. Como era obvio que más allá de las restricciones

autoimpuestas, habría en la UNASUR un diálogo político sudamericano que preocupó a México, que es observador de MERCOSUR y de todas las demás asociaciones, pero no lo sería en la UNASUR.

México optó, entonces, por alargar el Grupo de Río, el cual presidía temporalmente, e incluir a Cuba, declarando además su interés en que otros países del Caribe también participaran de manera directa.

Lo anterior preocupó a Brasil, que de manera unilateral invitó a todos los Jefes de Estado a una Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). A esta Cumbre, realizada en Salvador de Bahía en diciembre de 2008, concurrieron casi todos los invitados, salvo algunos del Caribe, y en ella pasaron a existir, al mismo tiempo, dos instancias paralelas con la misma membresía. Algunos países siempre partidarios de “una OEA sin Estados Unidos” concurrieron de manera entusiasta; otros, temerosos del exceso de organizaciones que esto implicaba. Pero tras dos reuniones más en los años siguientes, en México y Venezuela, se concordó en no crear una organización propiamente tal, sino más bien en una Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC). Esta no tendría una Secretaría Permanente, sino una rotativa, a cargo del país sede de la próxima Cumbre.

Por lo tanto, a partir de 2009, los mecanismos de consulta política se han multiplicado e incluyen a las tres Organizaciones Regionales (CARICOM; UNASUR y SICA) y a la CELAC, que hace poco realizó su Quinta Cumbre. La actitud de Chile fue fundamentalmente moderadora en este proceso, siempre haciendo ver la necesidad de evitar duplicaciones y armonizar la acción de todas estas instancias. Nuestra capacidad y compromiso se puso a prueba con la primera Presidencia de UNASUR, que ejerció exitosamente la Presidenta Michelle Bachelet (en su primer mandato) y, luego, con la primera Cumbre de CELAC, que tuvo lugar en 2013, seguida de una Cumbre CELAC-Unión Europea de 2013, presidida por el Presidente Piñera. Esta conducción permitió dar continuidad a los procesos y, al mismo tiempo, fijarles límites que evitaran la duplicación y las fricciones de los organismos.

Por cierto, cada vez que hay una Cumbre de la CELAC se recuerda que esta Organización fue creada para reemplazar a la OEA, algo que, por cierto, parece muy lejos de ocurrir, ya que nunca ha existido

voluntad (salvo de los países del ALBA) de crear una Organización, ni siquiera una Secretaría Permanente. Desde luego, los recientes cambios políticos en la región han alejado aún más esa posibilidad. Chile siempre ha sido contrario a una instancia permanente de la CELAC y nuestra posición parece ser hoy la que comparte la gran mayoría de los países miembros.

## 6.- TRES CONCLUSIONES

A la luz de lo expuesto, tres conclusiones útiles para el futuro de nuestra política exterior son precisas de desarrollar.

En primer lugar, aunque parezca muy abigarrada nuestra política multilateral regional, tiene que hacerse cargo de realidades binarias: los países que integran este hemisferio responden a realidades y culturas muy distintas. Si queremos, por ejemplo, tener una OEA con Estados Unidos y Canadá, ciertamente indispensables para la credibilidad de algunas de nuestras políticas y, al mismo tiempo, buscamos una alianza prioritaria con América Latina, tenemos que entender también que eso nos obliga a aceptar ámbitos distintos y tener varias organizaciones, aunque tal vez deberían ser más complementarias. Pero intentar una “reducción” solo tendría éxitos menores.

En segundo lugar, nuestra diplomacia multilateral ha sido puesta a prueba no solo por la voluntad de estar en todas estas organizaciones, sino también por cumplir un papel protagónico en ellas. Esta situación se ha mantenido en los últimos años, y esa responsabilidad se ha cumplido con profesionalismo y calidad. Es importante que el país y sus autoridades tengan claro el papel crucial que juega la política multilateral en nuestra política exterior y seguridad nacional.

Finalmente, y en tercer lugar, el exceso de cumbres es un tema crítico cuando de juzgar la “carga multilateral” se trata. Un Presidente de Chile debe ir anualmente a dos cumbres del MERCOSUR, una de UNASUR, una de APEC y una o dos de la Alianza del Pacífico; a lo cual se agregan cada dos años la Cumbre de las Américas, la Cumbre Iberoamericana y la Cumbre de UNASUR-Unión Europea. Seis Cumbres obligatorias como promedio anual es un exceso. Además, es innecesario, porque

en algunos casos se trata de eventos breves en los que la posibilidad de diálogo es escasa. Sería importante devolver a la diplomacia de alto nivel una parte de estas responsabilidades y retornar a un tiempo en que las reuniones de Ministros jugaban un papel más central, como se demuestra en muchos de los eventos aquí consignados. La Carta de la OEA, la Carta de Derechos Humanos, la Carta Democrática fueron suscritas por Cancilleres, y la Carta de Naciones Unidas y los acuerdos de Bretton Woods por plenipotenciarios.

# MULTILATERALISMO INTERREGIONAL: LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

*María del Carmen de las Heras\**

## INTRODUCCIÓN

La actuación de Chile en el espacio Iberoamericano testimonia la vocación multilateral de nuestra política exterior, colaborando con la promoción y protección de principios, y valores compartidos entre los países miembros y la comunidad internacional.

La I Cumbre Iberoamericana, efectuada en Guadalajara (México, 1991), fue concebida como un proyecto político para realzar la conmemoración de los 500 años del Descubrimiento de América, y propiciar una integración en un contexto internacional auspicioso para el fortalecimiento de la cooperación en el ámbito de los organismos multilaterales. El término de la Guerra Fría favorecía la profundización de una relación histórica y múltiple entre los países iberoamericanos. La recuperación de la democracia en Chile, junto a la de otras naciones latinoamericanas, tuvo lugar en ese marco, lo que abrió perspectivas de alcanzar acuerdos con los países de la región en un espacio que incorporaba a España y Portugal. El carácter extraregional de la Comunidad es mencionado en las Declaraciones Políticas y en las citas de los presidentes chilenos, agregando valor a cualquier proyecto de integración.

Para visualizar la actuación de Chile en el organismo, se hace un recorrido por los contenidos de las Declaraciones Políticas y se escogen citas de los discursos de nuestros presidentes. El ejercicio descrito nos permite determinar tanto una coincidencia de objetivos con los temas

---

\* Abogada. Funcionaria del Ministerio Relaciones Exteriores entre 1974 y 2016.



que trata el espacio iberoamericano, como la visión republicana que guía las definiciones de los primeros mandatarios.

Las reformas experimentadas por la Comunidad son analizadas en el trabajo. Implementadas en diferentes momentos, revelan una capacidad de adaptación del organismo que solo es comprensible por la presencia de principios y valores que lo sustentan, y por su vinculación constructiva y armoniosa con otros organismos regionales y globales. Los cambios introducidos últimamente, destacan el papel de los socios latinoamericanos y perfeccionan las estructuras existentes, incluyendo al poderoso sistema de cooperación. Tienen, además, el mérito de focalizar el gran tema del desarrollo, fundamento esencial de política multilateral chilena. La cultura iberoamericana surge, así, como un elemento necesario para la proyección extra regional a la que Chile aspira, en colaboración con otros Estados miembros.

#### ALGUNAS NOCIONES SOBRE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

Los Estados miembros son Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela. Estos países forman parte de la Conferencia Iberoamericana de naciones. Existen, asimismo, Estados asociados y organismos consultivos.

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, que actualmente se efectúan cada dos años emiten –por medio de las Declaraciones Políticas– los mandatos que deberán cumplir las naciones y prueban Comunicados Especiales sobre aspectos coyunturales<sup>1</sup>.

En la actualidad, las Declaraciones Políticas se nutren de la labor desarrollada por las Conferencias sectoriales u otras reuniones, y reflejan el cumplimiento de los compromisos de las Cumbres anteriores, coordinados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Este seguimiento de mandatos incluye a la Cooperación Iberoamericana, un aspecto estructural del organismo, trabajado con gran éxito

---

1 La Cumbre Iberoamericana efectuada en Guadalajara, en 1991, evoluciona hacia una Conferencia y luego a la Comunidad. El término Comunidad ha sido recogido en numerosas declaraciones políticas.

en los últimos años. Lo anterior, realizado bajo la supervisión de la SEGIB, le ha proporcionado a la Comunidad capacidades que la hacen referente para otros organismos, en un momento en que la cooperación internacional enfrenta nuevos retos.

La SEGIB es un órgano principal del foro, colabora con la implementación de los mandatos, asume la vocería y representación de lo iberoamericano con países que no forman parte de él, y coordina las actividades de la Comunidad. La Secretaria General es Rebeca Grynspan. La Secretaría Pro Tempore está en manos del país sede de la Cumbre (Guatemala 2017-2018). Su rol no se limita a asuntos logísticos, también organiza las reuniones sectoriales y sugiere el tema eje de la Reunión de Presidentes, conforme a los nichos de especialización de la Comunidad: conocimiento, cultura, y cohesión social. Promueve acciones en torno a proyectos y programas en el ámbito de la cooperación iberoamericana.

Los Coordinadores Nacionales y los Representantes de Cooperación son los encargados de negociar los asuntos que provienen de los niveles sectoriales que aprueban los Presidentes, previa venia de los Cancilleres. Cuentan con organismos que son la Organización Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); la Organización Iberoamericana para la Seguridad Social (OISS); la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), y la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos (COMJIB). Estos son autónomos y generados por tratado, y junto a la SEGIB, configuran el Sistema Iberoamericano.

Existe una activa presencia de la sociedad civil a través de múltiples instancias como el Foro Empresarial, las alianzas de Comunidades Académicas o la existencia del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Caribe, una entidad de representación dual (Gobierno y etnia).

La actuación de la ciudadanía también se manifiesta en los Encuentros Cívicos Iberoamericanos, el Laboratorio de Innovación Social, la presencia de jóvenes iberoamericanos en la configuración del Pacto de la Juventud y el “principio de apropiación”, que caracteriza a los proyectos de cooperación.

## CUMBRES IBEROAMERICANAS, REGIONALISMO E INTERREGIONALISMO

La bibliografía consultada brinda algunas aproximaciones al tema. Sergio Caballero señala que “las relaciones exteriores de organizaciones regionales con terceros países de otras regiones y las relaciones entre Estados, grupos de Estados y organizaciones regionales de dos o más regiones, serán entendidas como relaciones interregionales en sentido amplio, mientras que todos los tipos de formas de interregionalismo que se encuentran entre estos, serán consideradas como relaciones interregionales en un sentido reducido”<sup>2</sup>.

El mismo autor indica que más allá de estas definiciones, el interregionalismo busca el mimetismo entre sus miembros para actuar como un ente mayor y con más peso en el escenario internacional.

Por su parte, Carolina Guerrero expresa que “en la primera década del nuevo milenio fue posible identificar tres ámbitos de utilización de los términos regionalismo abierto: a) una primera mirada tradicional, que siguió privilegiando los acuerdos económicos; b) una segunda, con acuerdos caracterizados por un enfoque más social, y c) la tercera, con un énfasis geopolítico acerca de nuevas áreas de influencia estratégicas”<sup>3</sup>.

El regionalismo nace al mundo internacional en los años ‘70, y en los ‘90 se advierte una revalorización de los actores regionales. Destacan, la finalización de las negociaciones de la Ronda Uruguay, con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y el lanzamiento del informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”.

En 1991, el Presidente Patricio Aylwin, al referirse a la aportación que puede hacer lo iberoamericano en un mundo en transformación, señalaba: “ello es fundamental hacerlo en conjunto. Por eso, si España y Portugal se volcaran exclusiva y excluyentemente hacia la Comunidad

---

2 Sergio Caballero, *El Desafío del mega-regionalismo: el multilateralismo en cuestión*, tomado de una cita de Hanguii 2006, pág.83, Pensamiento propio.

3 Carolina Guerrero Valencia, “Construcción del concepto de regionalismo abierto en el ABC en el período 1990-2010”. *Revista Estudios Internacionales*.

Europea y si América Latina se encerrara en la autarquía continental o en un tercermundismo rezagado, las opciones de enriquecimiento de las relaciones internacionales que ofrece nuestra Comunidad serían irrelevantes”<sup>4</sup>.

### LA I CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO (GUADALAJARA, MÉXICO, 1991): POSICIONES DE CHILE

Los Jefes de Estado reunidos en Guadalajara (México) el año 1991, fecha conmemorativa del 500 Aniversario del Descubrimiento de América, dan nacimiento a la Comunidad, en un escenario internacional optimista, caracterizado por el término de la Guerra Fría, el que abría expectativas favorables para afianzar el diálogo y la cooperación en el ámbito multilateral. Se trataba de participar en la construcción del nuevo orden internacional que se esperaba configurar.

La Declaración Iberoamericana de Guadalajara, considerada fundacional, manifiesta la idea de concertar la voluntad política de los Gobiernos –basándose en las afinidades políticas y culturales– para influir y propiciar soluciones en un mundo en transformación.

La Declaración determina los objetivos del foro, al resaltar la aspiración de “contribuir unidos a un futuro común de paz y mayor bienestar e igualdad social. Estamos comprometidos con el desarrollo económico y social de nuestros pueblos, la plena vigencia de los derechos humanos, la ampliación de los cauces democráticos, el fortalecimiento de nuestros sistemas institucionales y el respeto de las normas de derecho internacional”<sup>5</sup>.

El documento se refiere al compromiso de los Gobiernos con el reajuste de las economías para lograr, con eficiencia, la recuperación y el crecimiento, apuntando al establecimiento de la justicia social; valora los procesos de integración a nivel regional y subregional, los que deberán permanecer abiertos al resto del mundo; adhiere a los principios de la Carta de Naciones Unidas, a la acción en materia de

4 Discurso Presidente Patricio Aylwin, I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Guadalajara, México, julio 1991, pág. web de la SEGIB [http://cumbresiberoamerica.cip.cu/?page\\_id=257](http://cumbresiberoamerica.cip.cu/?page_id=257)

5 Declaración Política, I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Guadalajara, pág. web de la SEGIB.

desarrollo de la Organización y a la necesidad de reformarla. Asimismo, destaca el trabajo que lo iberoamericano debe realizar en materia de educación y cultura para alcanzar el desarrollo.

El Presidente Aylwin expresaba al respecto: “son nuestros pueblos los que gobiernan. Esta Comunidad, junto a otras, ha dibujado el mapa de la libertad y de la democracia en el mundo, y nuestra unión es también garantía de su permanencia<sup>6</sup>... La Comunidad Iberoamericana, porque es rica en su unidad, también es una realidad abierta al mundo”<sup>7</sup>.

### **LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS 1991-2012: POSICIONES DE CHILE**

Las Cumbres Iberoamericanas de Guadalajara (1991), y Madrid (1992), son consideradas fundacionales. La última aporta los primeros “instrumentos operativos, que traduzcan en realidades la cultura de la cooperación, considerada como la piedra angular de nuestro diálogo al servicio de la unidad y el desarrollo”<sup>8</sup>. En esa oportunidad, se crea también el Fondo para el Desarrollo Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

La Cumbre Iberoamericana de Salvador de Bahía (III), Brasil (1993), denominada “Un programa para el desarrollo con énfasis en el desarrollo social”, propicia el aporte de la Comunidad en el marco de la tarea que realiza Naciones Unidas.

La IV Cumbre de Cartagena de Indias (1994), sobre “Comercio e Integración como elementos del Desarrollo Iberoamericano”, estuvo orientada a enfrentar el fenómeno de la globalización de la economía mundial. En la oportunidad, el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle expresó: “Chile es un país con muchas opciones de inserción internacional, pero con una clara vocación de integración latinoamericana. Para ese propósito, se propone llevar a cabo, durante los próximos años, una política regional caracterizada por el impulso a la integración

---

6 Discurso del Presidente Patricio Aylwin, I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Guadalajara. [http://cumbresiberoamerica.cip.cu/page\\_id=257](http://cumbresiberoamerica.cip.cu/page_id=257)

7 Discurso del Presidente Patricio Aylwin, I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Guadalajara, México, julio 1991. [http://cumbresiberoamerica.cip.cu/page\\_id=257](http://cumbresiberoamerica.cip.cu/page_id=257)

8 Punto 1, párrafo 2, Declaración Política, II Cumbre Iberoamericana. Pág. Web de la SEGIB.

económica y física, y la cooperación en los planes de la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología”<sup>9</sup>.

La V Cumbre de Bariloche (1995), concibe la Educación como la vía para encarar los desafíos relacionados con el desarrollo sostenible. Aboga por la ampliación de los procesos de integración en un marco de regionalismo abierto, y la inserción en un mundo en transformación por la revolución científica, tecnológica y productiva.

En 1996, la VI Cumbre de Viña del Mar aborda el tema de la Gobernabilidad Democrática. El Presidente Frei señaló, sobre el particular: “para decirlo en el lenguaje de esta Cumbre, son cada vez más los dirigentes y los ciudadanos de nuestros países, que comprenden que la gobernabilidad se alcanza con la doble exigencia de legitimidad y eficacia. Hemos progresado, porque nuestras sociedades tienen horror a la gobernabilidad sin apellido, aquella que subyuga a los ciudadanos para servir al poder. No hay verdadera gobernabilidad sin legitimidad democrática, pero tampoco sin eficacia en los logros del desarrollo”<sup>10</sup>.

La VII Cumbre de Margarita, Venezuela (1997), se aboca a promover los valores éticos de la democracia y destaca que “los conceptos de estabilidad democrática y desarrollo económico y social tienden a reforzarse mutuamente”<sup>11</sup>. El Presidente Frei expresó que “en los trabajos preparatorios de esta Cumbre, ustedes promovieron un debate trascendental para los ciudadanos de nuestra región. Sus dirigentes, intelectuales y políticos recorrieron una vasta gama de temas para iluminar éticamente la vida de los partidos, la transparencia electoral, la participación ciudadana, la comunicación y la información en una sociedad libre. Recordaron que la democracia sin justicia social es letra muerta, y señalaron con lucidez la necesidad de un desarrollo integral con equidad. Así se logró que los meses que precedieron a esta reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, fuesen una verdadera vigilia democrática para robustecer y profundizar la libertad y la participación”<sup>12</sup>.

9 Discurso del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, IV Cumbre Iberoamericana, Cartagena de Indias, Colombia, 14 y 15 junio 1994, 18. <http://www.beersandpolitics.com/>

10 Discurso del Presidente Eduardo Frei Ruiz- Tagle, VI Cumbre Viña del Mar, 11 de noviembre de 1996 (facilitado por Cristián Toloza).

11 Punto 7 de la Declaración de Bariloche. Pág web de la SEGIB.

12 Discurso del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, VII Cumbre Margarita, noviembre 1997. (facilitado por Cristián Toloza).

La VIII Cumbre de Oporto, Portugal (1998), trata los desafíos de la globalización y la integración Regional. Su Declaración Política señala las características que debe asumir la integración en el proceso de mundialización económica.

La IX Cumbre de La Habana, Cuba (1999), efectuada bajo el lema “Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada”, realza la necesidad de participar en la prevención de las crisis económicas. Por otra parte, crea la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB).

Por su parte, la X Cumbre realizada Panamá (2000), vinculada con la niñez, reafirma los derechos de los niños en conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño. Crea una agenda iberoamericana sobre la niñez e impulsa el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en esta materia.

La XI Cumbre, efectuada en Lima (2001), bajo el lema “Unidos para construir el mañana”, hace una revisión de los pronunciamientos del foro a diez años de su creación, incorporando un acápite especial sobre cooperación, en respuesta a una solicitud de evaluación formulada en un mandato anterior.

La XII Cumbre de Bávaro, República Dominicana (2002), propone la readecuación del foro, confiriéndole la dirección de esta tarea al ex Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso. La razón que subyace tras la readecuación es el menoscabo de los organismos internacionales, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

La XIII Cumbre realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia (2003), denominada “La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana”, advierte sobre las aristas múltiples que tiene el enfrentamiento de este desafío. Se crea la Secretaría General Iberoamericana, mediante el Convenio de Santa Cruz de la Sierra

Durante la XIV Cumbre de San José, Costa Rica (2004), se renueva el compromiso con la actualización de la Comunidad. Se aprueba el Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana. Asimismo, la cumbre faculta a los Ministros de Relaciones Exteriores para que designen al Secretario General Iberoamericano antes de la Cumbre de Portugal. También refrenda los compromisos en materia de educación contraídos en la Reunión anterior.

La XV Cumbre de Oporto, Portugal (2005), acoge como miembro a Andorra y continúa con la implementación de la reforma de 2003; comienza el funcionamiento de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), a cargo de Enrique Iglesias. En lo temático, ratifica los compromisos anteriores y solicita a la SEGIB que haga un seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En la oportunidad, el Presidente Ricardo Lagos, de Chile, y el Jorge Sampaio, de Portugal, manifestaron: “para Iberoamérica este 2005 puede ser un buen tiempo de rearticulación y puesta al día. Lo que emergió claramente con un sentido conmemorativo, se convierte hoy en una oportunidad política mayor. Son tiempos de globalización y, por ello, son tiempos de relación entre regiones, donde las identidades juegan un papel esencial”<sup>13</sup>.

La XIV Cumbre de Montevideo, Uruguay (2006), aprueba el Compromiso de Montevideo en Materia de Migraciones y la Carta Cultural Iberoamericana. Reafirma la necesidad de impulsar el cumplimiento de los ODM y, en especial, los medios innovadores de financiamiento para el desarrollo. Destaca la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), mecanismo en el cual Chile tiene un rol importante. La Presidenta Bachelet expresó, al respecto: “creemos que la participación en un mundo global, indispensable para lograr el desarrollo, requiere de nuestra cooperación latinoamericana e iberoamericana. Este espacio, creado en 1991, es particularmente importante para conseguir las convergencias entre nuestros países y para rescatar nuestro pasado común, esta identidad que ha sido nombrada por algunos de los colegas, como herramienta, sin duda de reconocer aquello que son nuestras raíces y lo que nos es propio, pero además como una herramienta de cooperación en este mundo global. La dimensión cultural compartida por nuestros países es una fuerza no menor para participar en esta tarea global”<sup>14</sup>.

En tanto, la XV Cumbre de Santiago de Chile (2007), trató la “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”. Esta destacó la prioridad política de contar con una agenda conjunta de desarrollo social en los países iberoamericanos.

---

13 Políticas públicas y futuro iberoamericano. Diario El País, España, 14 de octubre de 2005.

14 Discurso de la Presidenta Michelle Bachelet, XIV Cumbre de Montevideo, Uruguay, 4 de noviembre de 2006. (Facilitado por Mario Lorca).



Sobre el particular, la Presidenta Bachelet señaló: “esta Cumbre será un paso potente hacia la construcción de un nuevo pacto social en y entre nuestros países, un paso que coloque al ser humano al centro de nuestras políticas públicas que abogue por sociedades más democráticas, más integradas y más cohesionadas, donde la exclusión económica, política y social, sea solo un mal recuerdo”<sup>15</sup>.

La XVIII Cumbre celebrada en El Salvador (2008), trató el desarrollo de la Juventud en Iberoamérica y reconoce el papel central del Estado en la generación de políticas públicas destinadas a mejorar su calidad de vida. También se refiere al fortalecimiento de las instituciones responsables de la Juventud al interior de los Estados.

La XIX Cumbre realizada en Portugal (2009), estuvo abocada a la Innovación y Conocimiento, priorizando el tema en las estrategias de desarrollo. Llama a apoyar a las instituciones que tratan la materia y entrega a la SEGIB el mandato de impulsar la creación de un nuevo programa y su coordinación.

La XX Cumbre de Mar del Plata, Argentina (2010), desarrolló la Educación para la Inclusión Social, enfatizando la universalidad de la educación, la promoción de políticas públicas multisectoriales que colaboren con la disminución de las desigualdades. Reafirma lo aseverado en las nueve Declaraciones Políticas Iberoamericanas relacionadas con el tema de esta Cumbre (Madrid, Bariloche, Panamá, Bávaro, Santa Cruz de la Sierra, San José de Costa Rica, Salamanca, Santiago de Chile y Mar del Plata).

Se aprueba la cláusula democrática iberoamericana, a juicio de Alejandro Rebosio y Miguel González, “La fórmula es mucho más tímida que la aprobada en Guyana por los miembros de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que prevé la imposición de sanciones económicas y el cierre de fronteras con el país afectado por un golpe de Estado y que el Presidente ecuatoriano, Rafael Correa, quería trasladar a la organización que agrupa a los países iberoamericanos.

---

15 Discurso de la Presidenta Michelle Bachelet en la XV Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, 8, 9 y 10 de noviembre de 2007, proporcionado por el Departamento de prensa de la Presidencia, gentileza de Benjamín Aguirre y Mario Lorca.

Sin embargo, España, junto a otros socios, se opuso a la aplicación de medidas coercitivas y consiguió que se suavizara el acuerdo”<sup>16</sup>.

La XXI Cumbre de Asunción, Paraguay (2011), trató “La transformación del Estado y el Desarrollo”. El Presidente Piñera destacó: “y por eso, una de las grandes tareas y desafíos, además de revitalizar nuestra democracia, sin duda es hacer una reingeniería y una profunda modernización de nuestros Estados. Y tal vez lo primero que debemos preguntarnos es cuál es la misión del Estado, qué debe hacer el Estado. En mi opinión, el Estado que es sin duda un representante de nuestras sociedades y, por tanto, juega un rol muy importante, nunca debe olvidar que si bien es parte fundamental de la sociedad, no es toda la sociedad. Y, por tanto, junto con cumplir con su rol, debe siempre abstenerse de caer en la tentación de copar, ahogar o, finalmente, quitarle la fuerza, el dinamismo, la libertad, la creatividad que emana de la sociedad civil”<sup>17</sup>.

La XXII Cumbre de Cádiz (2012), contiene en los párrafos preliminares de la Declaración, importantes definiciones para reconocer lo iberoamericano, espacio que debería coadyuvar a superar la crisis económica que enfrentaba el mundo. Los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron la creación de una Comisión encargada de formular propuestas para la renovación de la Conferencia Iberoamericana y la reestructuración de la Secretaría General. Decidieron que dicha Comisión fuera presidida por el ex Presidente de Chile, Ricardo Lagos, e integrada por el Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias, y la ex Canciller de México, Embajadora Patricia Espinosa.

Esta Cumbre coincidió con la celebración de los 200 años de la Constitución de Cádiz, el 19 de marzo de 1812. El Presidente Piñera enfatizó que “sin duda, a pesar de que prácticamente no rigió y que fue derogada dos años después, fue un verdadero baluarte de la libertad, porque por primera vez estableció, en forma clara y firme, principios como el de la soberanía nacional, que residía en el pueblo; la división de los poderes y el establecimiento de derechos, como el derecho de representación, de libertad de expresión, de libertades personales, de

---

16 Diario El País, España, 4 de diciembre de 2010.

17 Discurso del Presidente Sebastián Piñera, XXI Cumbre Iberoamericana, 28 de octubre de 2011. (Facilitado por Magdalena Piñera y Carlos Ríos).

integridad física y de garantías procesales y penales. Sin duda, fue una Constitución que tuvo corta vida, pero largas, importantes y fecundas consecuencias, puesto que logró marcar el rumbo y fijar un camino de lo que serían, posteriormente, las constituciones de los países de América Latina”<sup>18</sup>.

Las Cumbres de Panamá, Veracruz y Cartagena de Indias, se tratarán más adelante para resaltar el funcionamiento de la Comunidad después de la reforma.

## REFORMAS DE LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA

### *Primera reforma de la Conferencia Iberoamericana: Informe Cardoso 2003*

La Cumbre realizada en Bávaro, República Dominicana (2002), otorgó el mandato al ex Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso de coordinar un grupo de reflexión sobre las Conferencias Iberoamericanas integrado por la doctora Teresa Patricio Gouveia; el Embajador Carlos García; el doctor Félix Pena; el Embajador Julio Albi; el Ministro José Luis Yunes; el doctor Manuel Suárez, y el Embajador Heraldo Muñoz.

En su presentación, el informe Cardoso señala que “el objetivo definido en Bávaro para el esfuerzo de reflexión fue contribuir a una mayor cohesión interna y presencia internacional de la Comunidad Iberoamericana”<sup>19</sup>.

Así como en 1991, el contexto internacional era favorable al reforzamiento del multilateralismo, lo que generó grandes logros y permitió la creación de nuevos espacios, como el foro que nos ocupa, los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y sus desarrollos posteriores derivaron en el decaimiento de la diplomacia multilateral, lo que hizo imperativo reflexionar y revisar la Comunidad.

---

18 Discurso del Presidente Sebastián Piñera, 18 de noviembre de 2012. (Facilitado por Magdalena Piñera y Carlos Ríos).

19 Informe, Fernando Henrique Cardoso, Santa Cruz de la Sierra, 15 de noviembre de 2003. Pág. Web de la SEGIB.

La Comisión tenía la convicción que el respeto a los valores y principios constitutivos de la Conferencia, enfatizaban la tolerancia y el pluralismo, indispensables para contribuir a la validación del multilateralismo en un momento de crisis. El Presidente Cardoso expresó, al respecto, que “la gramática de formación de los países iberoamericanos ha sido la plasticidad étnica y cultural, con una intensidad que tal vez les sea específica. No es fortuito que el concepto tan apreciado para el español y el portugués de la convivencia, no encuentre traducción en otra matriz. Convivir no es apenas coexistir. Es la disposición para compartir formas de pensar y actuar, sin lo que no se crea el espíritu de comunidad”<sup>20</sup>.

Resalta los intereses, programas y redes desarrolladas –inexistentes a la fecha de su creación– y también el surgimiento de espacios dentro de la Comunidad para miembros de la sociedad civil (empresarios, académicos, científicos, comunidades).

Uno de los aportes más trascendentes fue la Secretaría Permanente Iberoamericana, que hizo su primera presentación en el año 2005 a Enrique Iglesias.

### *Segunda reforma de la Conferencia Iberoamericana: Informe Lagos, “Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas”*

Latinoamérica y Europa habían cambiado. Los efectos de la crisis financiera de 2008-2009, generaron severos problemas económicos a los socios europeos y a EE.UU., mientras que Latinoamérica exhibía buenas tasas de crecimiento gracias al “boom” de los precios de las materias primas y la vigencia de la democracia. El surgimiento de Asia y China, en particular, como nuevo actor del sistema internacional, es otro de los elementos que caracterizaban este escenario. La pobreza había disminuido lo que revalorizaba la región, aún cuando persistía su fraccionamiento, expresado en la proliferación de foros regionales y subregionales que convocaban a Cumbres y emitían pronunciamientos en temas similares.

---

20 Informe, Fernando Henrique Cardoso, Santa Cruz de la Sierra, 15 de noviembre de 2003. Pág. Web de la SEGIB.

Los cambios acaecidos crearon una mayor simetría entre europeos y americanos, abriendo nuevas posibilidades para reforzar la cooperación iberoamericana en temas de la agenda global. El informe ejemplifica entre los desafíos, compartir prácticas en políticas públicas en la lucha contra la desigualdad, y dialogar sobre la calidad de la política para satisfacer las inquietudes de las clases medias emergentes.

Ello suponía “latinoamericanizar” la Conferencia, priorizar los contenidos políticos, sociales y culturales de la Comunidad, revisar el sistema de cooperación, reestructurar la SEGIB, distanciar la celebración de Cumbres e intercalarlas con CELAC-UE, y revisar los procedimientos de trabajo, entre otros.

#### **LA COMUNIDAD EN LA ACTUALIDAD. LAS TRES CUMBRES IBEROAMERICANAS RELACIONADAS CON LA SEGUNDA REFORMA IBEROAMERICANA (2013-2014-2016)**

*-La Cumbre de Panamá (2013):* trató “el papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial”. En esta reunión se inicia el proceso de reforma, basado en las propuestas del Informe Lagos, aprobadas por los Estados.

Se insta a concentrar las actividades de la Conferencia Iberoamericana en torno a los Espacios Iberoamericanos del Conocimiento, Cultura, y Cohesión Social, y a aprobar los nuevos lineamientos para la Cooperación Iberoamericana. También se establece una periodicidad bienal de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, a partir de la XXIV Cumbre (México 2014), de modo que se produzca una alternancia entre las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres CELAC-UE. Los presidentes acuerdan renovar el funcionamiento, organización y financiamiento de la SEGIB; fortalecer la coordinación con los organismos iberoamericanos (OEI, OISS, OIJ y COMJIB), y proponer cambios en la Representación en Oficinas Iberoamericanas.

La Resolución sobre la Cooperación impulsa la revisión de las líneas de trabajo contenidas en la Estrategia de la Cooperación y prescribe la presentación de un Plan cuatrienal, un Programa Operativo Anual e indicadores de cooperación. La Secretaría para la Cooperación deberá entregar un diagnóstico anual de los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo. Decide fortalecer el Informe Sur-Sur.

*-La Cumbre de Veracruz, México (2014):* denominada “Educación, Innovación y Cultura en un mundo en transformación”, solicita a la SEGIB la consolidación de los espacios de especialización ya mencionados. Encomienda a la SEGIB y a la OEI, que promuevan una “Alianza para la Movilidad Académica”, e impulsa otros programas educativos (Proyecto Paulo Freire de Movilidad Académica para la Formación del Profesorado; Pablo Neruda, Movilidad Académica de Postgrado; Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo Largo de la Vida 2015-2021, e indicadores anuales sobre los sistemas educativos de Iberoamérica, en el marco de las Metas 2021).

La Presidenta Bachelet enfatizó: “en ese sentido es que debemos generar las capacidades para producir y aplicar conocimiento; para desarrollar o adaptar tecnologías; para concebir o hacer circular ideas y conceptos; para proyectarse al futuro desde la historia y la identidad propia. Pero hacerlo siempre de un modo que genere equidad e inclusión social, porque sabemos que el conocimiento solo rinde frutos para todos, cuando hay una sociedad cohesionada”<sup>21</sup>.

Chile, introduce la idea de reforzar la educación temprana en niños y niñas menores de ocho años a través del intercambio de buenas prácticas y le encarga esta tarea a la SEGIB y OEI. El 3 de mayo de 2017 se crea, en Santiago, el Instituto Iberoamericano de la Primera Infancia. Durante la ceremonia de inauguración de

---

21 Discurso de la Presidenta Michelle Bachelet, XXIV Cumbre de Veracruz, 8 y 9 de noviembre de 2014, México. (Facilitado por Mario Lorca, de la Dirección de Prensa de la Presidencia).

dicho instituto, la Presidenta Bachelet señaló: “una institución que, es cierto, como país nosotros promovimos y en la que nos comprometimos en esa XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado”<sup>22</sup>.

La Declaración de Veracruz impulsa un mayor acercamiento con los jóvenes iberoamericanos; encomia las innovaciones sociales en educación y cultura surgidas de la sociedad civil e impulsa la Red de Gobiernos Iberoamericanos para la vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (México), con el fin de intercambiar experiencias sobre mecanismos de participación ciudadana.

Asimismo, solicita el establecimiento de la Agenda Digital Cultural para Iberoamérica y enfatiza el diseño e implementación de un plan para fortalecer a las industrias culturales y creativas iberoamericanas.

Llama a apoyar y fortalecer el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Respalda la puesta en marcha del Banco de Buenas Prácticas sobre Inspección Laboral en Iberoamérica y el avance en el diseño de una Agenda Iberoamericana de Cooperación en Ciencia y Tecnología.

Finalmente, aprueba la integración estratégica de los organismos iberoamericanos; la reestructuración de las Oficinas Regionales de la SEGIB, y lo relativo al reglamento financiero. Resulta muy trascendente la revisión de la cooperación para alienarla con los nuevos ejes de trabajo de la Conferencia, labor realizada por los Responsables de Cooperación.

*-La XXV Cumbre de Cartagena de Indias, Colombia (2016):* abocada a tratar la “Juventud, Emprendimiento y Educación”. En esta se aprueba el Pacto Iberoamericano de Juventud, como acuerdo político-institucional que permitirá conformar una

---

22 Discurso de la Presidenta Michelle Bachelet, ceremonia de lanzamiento, 17 de mayo de 2017. Pág. Web de la Presidencia.

alianza entre diversos sectores y actores, con el fin de mejorar la articulación intersectorial e intergubernamental; orientar la inversión y garantizar el desarrollo integral, y la protección de los derechos de las personas jóvenes. Promueve las alianzas para potenciar la integración regional y destaca los logros de la Movilidad Académica; encomienda a la SEGIB un mecanismo para sistematizar el seguimiento de los mandatos.

Destaca los avances logrados en los espacios de la Cultura y el Conocimiento, e instruye a la SEGIB que culmine el proceso en el Espacio Iberoamericano de la Cohesión Social.

Reconoce los avances experimentados por la cooperación iberoamericana, realzando la importancia de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, en especial la contribución a la implementación de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible.

## SISTEMA DE COOPERACIÓN IBEROAMERICANO

Se caracteriza por su horizontalidad y apropiación, impulsando programas intergubernamentales que responden a las preocupaciones de los Estados miembros.

La participación es voluntaria y los países adhieren de acuerdo a sus prioridades nacionales y tiene la particularidad de que son los Estados miembros los que crean, administran y financian la cooperación.

Fortalecen las políticas públicas sectoriales nacionales. Se consigue –a través de un diálogo político intergubernamental, basado en la cooperación técnica (intercambio de buenas prácticas, creación de redes, participación en el diálogo político –con quienes toman las decisiones–, formación) y la cooperación financiera– dar más y mejor respuesta a las necesidades de la ciudadanía iberoamericana.

Los principales instrumentos de la Cooperación Iberoamericana son los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos, enfocados fundamentalmente en tres áreas prioritarias: el Conocimiento, la Cultura y la Cohesión Social.



Fundamentales en este esquema son la Organización Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana para la Seguridad Social (OISS), la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB).

La racionalización de la Cooperación Iberoamericana los últimos años, dirigida por la SEGIB, evidencia progresos como la planificación de las actividades, orientación a resultados, seguimiento e incorporación de actores.

Es importante la contribución del Informe de Cooperación Sur-Sur Iberoamericana a nivel global. Este aportará al debate de la Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas, en conmemoración del 40 Aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA+40), hito de la Cooperación Sur-Sur, a realizarse en 2019.

La implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es otro campo para dar cabida a este tipo de cooperación y a sus instrumentos específicos<sup>23</sup>.

Rebeca Grynspan señala, al respecto, que “los instrumentos de la cooperación tradicionales deben adaptarse a las nuevas realidades y a la luz de la adopción de la Agenda 2030, una agenda universal y en cuya construcción América Latina ha tenido protagonismo más activo que en la anterior de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para alcanzar los ODS, debemos transitar de un enfoque de graduación a uno de gradación: trascender el paradigma binario que separa a los países entre donantes y receptores; desarrollados y en desarrollo, y en su lugar, comprender el desarrollo como un continuo, en donde hay muchas categorías en que pueden encajar los países y distintas formas de vincularse con ellos, conforme se ubiquen en este espectro”<sup>24</sup>.

---

23 Ver presentación del Informe de Cooperación 2017.

24 Rebeca Grynspan, Presentación Informe Cooperación Sur-Sur 2017. Este enfoque no debería excluir a los países de renta media e incorporar los acuerdos de asociación para alcanzar un desarrollo sostenible.

**PROGRAMAS, PROYECTOS E INICIATIVAS DE COOPERACIÓN  
IBEROAMERICANA EN LOS QUE PARTICIPA CHILE**

**Cohesión Social:** Programa Iberoamericano de Cooperación sobre la Situación de los Adultos Mayores en la Región; Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo largo de la Vida (PIALV); Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia (PIALV); Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU); Programa de formación de altos dirigentes y funcionarios iberoamericanos en gobierno y gestión local, y TECHO.

**Cultura:** Ibertesanías; Ibermemoria Sonora y Audiovisual; Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos (RADI); Iberbibliotecas; Iber-Rutas Iber-Orquestas juveniles; IBERMÚSICA; Ibermuseos; Iberescenas; Iberarchivos Ibercocinas, y Artes visuales iberoamericanas.

**Conocimiento:** Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED); Programa Iberoamericano de Propiedad Industrial y Promoción del Desarrollo; PABLO NERUDA; IberQualitas.

**Otros programas:** *La Alianza de Movilidad Académica Iberoamericana*, que impulsa el intercambio de estudiantes, profesores e investigadores, para realizar un período de estudios de educación superior, docencia o investigación, en otros países de la Comunidad. El marco iberoamericano de movilidad académica se articula alrededor de tres ejes fundamentales, o asociación de los sectores público y privado, para conseguir los recursos que posibiliten las movibilidades.

*Iberojóvenes* es una iniciativa que tiene como principal objetivo fortalecer las políticas públicas de juventud en Iberoamérica, creando nuevos espacios de participación y diálogo, formación de gestores, movilidad y apoyo a iniciativas juveniles innovadoras y de inclusión social.

## CONCLUSIONES

La Comunidad Iberoamericana –desde sus inicios– enfatiza los principios del multilateralismo, la Carta de Naciones Unidas, los valores del Sistema Interamericano y de otros referentes, con un marcado énfasis en el desarrollo, objetivos compartidos con la política multilateral chilena. Como hemos visto, nace en una época de transformaciones en el escenario internacional, sobresaliendo un clima favorable para una acción constructiva en los organismos internacionales.

A juicio de Carlos Portales, “el restablecimiento de la democracia en Chile, en 1990, tuvo lugar en el marco del fin de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética y fue la culminación de la nueva ola democratizadora en América Latina. La convergencia de estas tendencias globales y regionales, fue el espacio para la transición chilena como proyecto de cambio profundo, aunque sin ruptura, para recrear un sistema democrático de gobierno, que permitiera recuperar las tradiciones democráticas en el manejo de los asuntos públicos”<sup>25</sup>.

Chile ha tenido una participación activa en el organismo, la que se manifiesta en la contribución a conformar los acuerdos contenidos en las Declaraciones Políticas. Es más, estas constituyen un verdadero catálogo de principios, intereses e iniciativas, que el país sustenta en los diferentes organismos internacionales.

Los documentos promocionan la Cumbre de Desarrollo Social y su seguimiento, los ODM; la necesidad de fortalecer Naciones Unidas; la eliminación de las armas de destrucción masiva; la lucha contra el terrorismo; la adhesión a la Ronda Uruguay y a las estrategias de Desarrollo de Naciones Unidas.

Reconocen también la participación de naciones iberoamericanas en la Misión de Observación de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL, 1991-1995), con presencia de Carabineros de Chile, y la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), emblemática para nuestro país (2004- 2017).

---

25 La (re) construcción de la identidad internacional de Chile: La política multilateral de la Concertación (1990-2010) y los nuevos desafíos para la política exterior. Carlos Portales, ICSO, Universidad Diego Portales. Working Paper 2011, Pág. 3.

Asimismo, hacen alusión al regionalismo abierto y la integración; a la expansión de la educación para fortalecer las democracias y la cohesión social; encomian la suscripción de la Convención de Ottawa sobre Minas Anti Personal y el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Nuestro país ha sido sede de dos Cumbres Iberoamericanas, Viña del Mar en 1996 y Santiago en 2007. A través de estas, contribuyó a impulsar el tema de la cohesión social, hoy eje de trabajo de la Conferencia. Chile también es parte de la mayoría de los proyectos de cooperación; introdujo la iniciativa de crear el Instituto de la Primera Infancia, y ha participado en las dos comisiones de reforma.

La actuación del entonces Embajador y ex Canciller, Heraldo Muñoz (2002), y del ex Presidente Ricardo Lagos (2012), en los grupos de reflexión para actualizar la Conferencia, testimonian la “actitud” multilateral chilena, que es también una “aptitud” o capacidad que recibe el reconocimiento de la comunidad internacional. Lo anterior, exige compartir los valores del sistema internacional, coherencia con los principios y permanencia en los objetivos en períodos largos de tiempo, así como adhesión a instrumentos multilaterales. Ello debe tener su correlato en el plano interno.

La aspiración del desarrollo es el objetivo central de la Comunidad y este se aborda desde la perspectiva que la aglutina: principios, lenguas, valores, componente étnico, tradiciones, comercio, relaciones sociológicas entre los Estados miembros, todo lo cual conforma la Cultura de la Comunidad.

La Cultura es, entonces, sello distintivo de lo Iberoamericano, y factor de su identidad, indispensable para proyectarla a terceras regiones. Al respecto, el Informe Lagos manifiesta que “nuestra identidad iberoamericana, que se ha desarrollado a lo largo de más de 500 años, sigue evolucionando e incorporando nuevos flujos migratorios y nuevas visiones”<sup>26</sup>.

La Cultura es, también, uno de los ejes de trabajo de la Conferencia, como lo evidencian los programas y proyectos de cooperación, inscritos bajo su alero. Asimismo, explica la capacidad de la Conferencia para adecuarse a los cambios en sus 25 años de historia y su ininterrumpida

---

26 Punto 2.2. Informe Lagos, julio de 2013. Pág. Web de la SEGIB.

adhesión al multilateralismo y a acciones internacionales que resaltan el diálogo y la cooperación.

Las reformas implementadas no han cambiado la temática, sino más bien han permitido focalizar su quehacer y perfeccionar los métodos operativos conforme al recorrido de la Comunidad, incorporando adaptaciones para encarar los cambios acaecidos en Latinoamérica y Europa, y los avatares de la política mundial.

El Conocimiento y la Cohesión Social, los otros espacios del diálogo y la cooperación iberoamericana, apuntan a superar las brechas de desarrollo con miras a una integración e inserción de los miembros a nivel global. La Declaración Política de la última Cumbre, destaca la necesidad de culminar el trabajo sobre la Cohesión Social, tema que ya se está abordando con miras a la Reunión de 2018.

Se trata de una instancia multilateral, que actúa en sintonía con el trabajo de otros organismos internacionales, globales, regionales y subregionales. Lo aseverado consta en las Declaraciones Políticas, y es política de los distintos gobiernos chilenos.

Nuestro país participa en los diversos organismos, promoviendo la complementariedad y evitando las duplicidades. La última reforma de la Conferencia coadyuva a la diferenciación. Evita, al mismo tiempo, el tratamiento de los temas políticos, dejando los pronunciamientos a otros foros.

Las Declaraciones Políticas asumen que la integración para el desarrollo debe tener lugar en el marco del regionalismo abierto. La II Cumbre (1992) afirmó que “trasciende enfrentamientos ideológicos y económicos y al ser transcontinental, puede tener un efecto positivo para evitar que los bloques económico-regionales evolucionen hacia el proteccionismo”<sup>27</sup>.

La perspectiva de la expansión de la Comunidad estaba prevista desde épocas muy tempranas. La Declaración de Bariloche señala: “los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos acordamos dar la máxima prioridad a la construcción de un espacio común que profundice la Comunidad Iberoamericana, potencie el desarrollo de todos y cada uno de los países que la componen, y favorezca la inten-

---

27 Punto 5, Declaración Política de la II Cumbre Iberoamericana. Madrid, 1992.

sificación de sus relaciones con países pertenecientes a otros ámbitos geográficos y culturales”<sup>28</sup>.

La cita mencionada adquiere valor en el mundo multipolar que se está configurando, en el que las convergencias son posibles. Los ex presidentes Lagos y Lula afirmaron: “en América Latina podemos bascular tanto hacia el Atlántico como hacia el Pacífico, lo cual constituye un privilegio en medio del reordenamiento global al que asistimos. Además, al estar en medio, nuestras iniciativas deben coordinarse para poder aprovechar las oportunidades que se presentan”<sup>29</sup>.

La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, que promueve Chile, y la intensificación que nuestro país desarrolla con países de África, a la que las naciones atlánticas iberoamericanas tienen un acceso privilegiado, representan signos importantes de esta visión, en forma coincidente con el renovado interés de la Unión Europea en el continente africano.

La Comunidad Iberoamericana presenta diversas fortalezas para actuar en la integración para el desarrollo que promovemos, entre las que sobresalen los principios y valores fundacionales; la adhesión al multilateralismo y su carácter transcontinental; la especialización del trabajo y el poderoso sistema de cooperación.

La participación de Chile debiera privilegiar:

1.- El mantenimiento de la armonía de lo iberoamericano con la acción que desarrollamos en el resto de los organismos regionales, subregionales y globales, visualizando siempre las fortalezas de cada uno de ellos.

Sería pertinente reforzar esta interacción, construyendo y revisando escenarios regionales para maximizar la participación y promover mayores grados de complementariedad. Se debieran incorporar en el seguimiento de los mandatos de los distintos organismos, cuando proceda, las acciones que se han desarrollado

---

28 Segunda parte, La Cooperación derivada de las Cumbres Iberoamericanas. Declaración Política de Bariloche, V Cumbre Iberoamericana, 16 y 17 de octubre, 1995.

29 Diario El País, España. América Latina: dos océanos, una voz, 19 de junio de 2014.

en otros foros en materias similares.

2.- El acompañamiento de posiciones favorables a la mantención de la Comunidad como un espacio abierto a nuevas influencias. De este modo, nos beneficiaríamos de su carácter transcontinental y fortaleceríamos lo iberoamericano como fuerza de proyección al mundo.

El futuro iberoamericano debiera responder a situaciones tales como la eventual incorporación de naciones con idiomas distintos al español o el portugués, aspecto sobre el que la bibliografía consultada, presenta posiciones a favor y en contra. También podría encarar asuntos vinculados con las modificaciones que experimenten la curva demográfica y la automatización de las economías.

Esta visión aperturista sería recomendable concretarla por ahora, por medio de la admisión de miembros observadores, acogiendo las sugerencias que plantee la SEGIB y que sean ratificadas por los Estados.

3.- El acompañamiento en el desarrollo del tercer eje de trabajo, la Cohesión Social. El tema propuesto por Guatemala: “Una Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible”, apunta al objetivo (XXVI Cumbre Iberoamericana, 15 y 16 de noviembre de 2018, Antigua, Guatemala).

4.- La colaboración con posturas proclives a la especialización del trabajo, de acuerdo al diseño planteado en la última reforma. En este sentido, es recomendable constituirnos en parte activa y profundizar nuestra presencia en programas como el Canal Iberoamericano “La Señal que nos Une” y el “Campus Iberoamérica”.

Debiéramos proseguir reforzando el compromiso con el Instituto de la Primera Infancia, proyecto del Gobierno de Chile y la OEI, recientemente creado en Santiago.

5.- El sistema de cooperación en el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030. En este ámbito, cabe destacar que los ejes de trabajo de la Conferencia y la labor de los Organismos Iberoamericanos coinciden con las metas señaladas y el tema ha sido internalizado a nivel de Gobiernos y de la sociedad civil. Solo a modo de ejemplo, basta ver los contenidos de los documentos emanados de la XXV Cumbre de Cartagena.

El Informe de Cooperación Sur-Sur, único en su especie, presenta contenidos relacionados con los ODS.

Por su parte, las Academias Diplomáticas Iberoamericanas han propuesto introducir en la malla curricular de los futuros funcionarios del Servicio Exterior los ODS y la Agenda 2030, para facilitar su comprensión, con miras a la colaboración en su cumplimiento. El desarrollo y los asuntos humanitarios son asignaturas fundamentales para los diplomáticos del siglo XXI.

La cooperación iberoamericana cuenta con instrumentos de planificación, seguimiento, transparencia y completos engranajes de información (Informe de Cooperación Sur-Sur). Esto la habilita para promover e implementar el cumplimiento de los ODS y explorar cómo este modelo puede coadyuvar a alcanzar las metas, más cuando la complejidad de los Objetivos supera los paradigmas de la cooperación internacional.

“Once naciones iberoamericanas (México, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) han creado comisiones especiales con el propósito de integrar las diversas dimensiones de las políticas públicas para el cumplimiento de los ODS”<sup>30</sup>. El funcionamiento de estas estructuras permite, a su vez, compartir experiencias entre naciones de Iberoamérica que bien pueden proyectarse a otras naciones del Sur.

---

30 Discurso Rebeca Grynspan, Foro de Desarrollo del Banco Mundial. Política Social del siglo XXI: Un nuevo paradigma para un mundo polarizado. Washington D.C. 4 de mayo de 2017.



La política de conformación de alianzas en el contexto de la nueva arquitectura de la cooperación internacional, está presente en la Conferencia. Ello coincide con la idea de nuestro país de impulsar métodos innovadores que involucran a la academia (universidades), Sociedad Civil (ONG'S) y privados (empresas). Así se logra la participación de nuevos actores y el fortalecimiento, a partir de la experiencia de cada uno en los proyectos de cooperación.

### *Bibliografía*

- Bonilla, A.; Sáenz, S. y Morales, M.F. IBEROAMÉRICA, Miradas estratégicas en el siglo XXI.
- Caballero, S. (2006). El Desafío del mega-regionalismo: el multilateralismo en cuestión, tomado de una cita de Hanguii. Pensamiento propio.
- Declaraciones Políticas de las veinticinco Cumbres Iberoamericanas.
- Del Arenal, C. (1994). Política exterior de España hacia Iberoamérica. Business & Economics.
- Diario El País (junio 19, 2014). América Latina: dos océanos, una voz.
- Diario El País (octubre 14, 2005). Políticas públicas y futuro iberoamericano.
- Discursos Presidentes Aylwin, Frei Ruiz-Tagle, Bachelet —en sus dos períodos— y Piñera.
- Discursos Secretaria General Iberoamericana, Rebeca Grynspan.
- Grynspan, R. (julio 5, 2017). “Todos somos Iberoamérica”. Diario El País, España.
- Grynspan, R. (May, 2017), World Bank Development Forum, Social Policy of the 21 Century: A new paradigm for a polarized world. Washington D.C.
- Guerrero Valencia, C. Construcción del concepto de regionalismo abierto en el ABC en el período 1990-2010”. Revista Estudios Internacionales.
- Informe Fernando Henrique Cardoso. I Reforma Conferencia Iberoamericana.
- Informe Lagos. Segunda Reforma Conferencia Iberoamericana, “Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas”.
- Informe Sur-Sur 2016
- Malamud, C. (2014). Las Cumbres Iberoamericanas en la encrucijada. Comentario Elcano.
- Portales, C. La (re)construcción de la identidad internacional de Chile: La política multilateral de la Concertación (1990-2010) y los nuevos desafíos para la política exterior. Working Paper 201. ICSO, Universidad Diego Portales.
- Simón, L. y Lladó, E. (2017). La UE y América Latina hacia una mayor cooperación en el ámbito de la seguridad y la Defensa. Comentario Elcano.
- Simón, L. (2017). ¿Eslabón débil o tierra de oportunidades? Comentario Elcano.
- Steinberg, F. (2016). La Alianza del Pacífico hace camino al andar. Comentario Elcano.

# ALIANZA DEL PACÍFICO: UNA PROYECCIÓN ESTRATÉGICA

*Paulina Nazal \**

## 1.-INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas, la inserción económica internacional ha sido el componente más importante de la estrategia de desarrollo de Chile. Ha dinamizado el comercio y ha permitido aumentar los flujos de inversión, favoreciendo un crecimiento sostenido, especialmente a partir de 1990. Chile ha optado, con éxito, por una economía abierta al mundo.

Después de exitosas negociaciones bilaterales, el Gobierno de la Presidenta Bachelet ha impulsado vigorosamente dos iniciativas de negociación plurilateral: el proyecto de integración de la Alianza del Pacífico (AP), que incluye, junto a nuestro país, a México, Perú y Colombia, y el Transpacific Partnership (TPP), iniciativa que pretendía transformarse en el bloque comercial más grande a escala mundial y que se estimaba fortalecería la posición de Chile en la zona del Asia-Pacífico: doce economías, con un mercado que representa el 40% del PIB mundial, el 40% de la inversión y un 25% de las exportaciones.

Se trabajó con voluntad y decisión en ambas iniciativas plurilaterales, las que coparon la agenda negociadora de la Cancillería y su Dirección Económica. Sin embargo, los esfuerzos materiales y humanos destinados al TPP se han visto frustrados con la decisión del Presidente Trump de renunciar a esta iniciativa y las otras once economías han lamentado esta resolución. Pero, al mismo tiempo, adoptaron el com-

---

\* Directora General Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores (2016 - 2018).

promiso de seguir adelante con el proyecto sin los Estados Unidos. Más allá de los aspectos específicos negociados en el TPP, esa disposición revela una decidida voluntad en favor del libre comercio, lo que para Chile resulta de gran importancia.

El Brexit y la nueva Presidencia de los Estados Unidos anuncian cambios traumáticos en las relaciones comerciales internacionales. El Presidente Trump no solo retira a los EE.UU. del TPP, la mayor apuesta en años en materia de política comercial del Presidente Obama, sino que también inicia la revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés). Paralelamente, la Unión Europea se encuentra en riesgo y no solo por el Brexit, sino también por las posturas nacionalistas, proteccionistas y antimigratorias presentes en algunos países europeos.

El ascenso del proteccionismo parece dar término al consenso que la globalización es un fenómeno virtuoso e irreversible. En este contexto, la integración regional en América Latina resulta indispensable, más importante que en el pasado reciente.

Chile perseverará en su política de apertura al mundo y en defensa del libre comercio, junto con multiplicar esfuerzos para estrechar vínculos con los países de América Latina y con la región del Asia Pacífico. En este contexto, la Alianza del Pacífico adquiere importancia prioritaria.

El entusiasmo del gobierno y del mundo empresarial con la AP tiene fundamentos objetivos en la existencia de un mercado de 221 millones de habitantes, con un PIB del 39% de América Latina, con escaso comercio, pero con elevada presencia inversionista acumulada en la región. Así las cosas, es una interesante apuesta para enfrentar los desafíos que presenta la economía global.

En estos tiempos de incertidumbre, la AP sigue dando muestras de solidez. A seis años de su existencia, se cuenta con dos instrumentos jurídicos de primera importancia: el Acuerdo Marco<sup>1</sup>, en vigor desde el 20 de julio de 2015, y el Protocolo Comercial, que se implementó el 1 de mayo de 2016.

La AP ha avanzado en temas tan fundamentales como la liberalización arancelaria, acumulación de origen, facilitación de comercio,

---

1 Acuerdo por el cual se crea la Alianza del Pacífico, que establece sus objetivos y estructura orgánica.

cooperación aduanera, agenda digital, apoyo a las Pymes, innovación y género. A ello se agrega una decidida apertura en servicios, capitales y movimiento de personas.

Con esos compromisos en curso, se abrirán nuevas y mayores oportunidades a los exportadores e inversores de nuestros países, lo que resulta fundamental para enfrentar los complejos desafíos de una economía mundial, con anuncios proteccionistas y en una región que se ha estancado después de diez años de crecimiento vigoroso.

Otra de las características de este proceso es la activa participación del sector privado de los países integrantes, a través de la creación del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), el año 2012. Este Consejo Empresarial ha planteado una amplia agenda de temas a los gobiernos, en áreas tales como la integración financiera, homologación de normas tributarias y de normas técnicas en los sectores de alimentos, compras públicas, medicamentos y cosméticos, y armonización de reglamentos técnicos, entre otros.

Respecto de su relacionamiento externo, la AP ha despertado el interés de 52 Países Observadores, los que han manifestado apoyo y reconocimiento a este proyecto, con disposiciones que van desde su condición de observadores, aportes en cooperación e incluso el deseo de algunos por incorporarse como miembros plenos, oportunidad que ahora se ha institucionalizado con el mecanismo de Estado Asociado.

En la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico, que tuvo lugar el 30 de junio de 2017, en Colombia, los presidentes de Chile, Colombia, México y Perú, reiteraron su compromiso por fortalecer la integración del bloque regional. Se propusieron consolidar una plataforma para impulsar la inversión y el comercio, pero también destacaron el inicio de las negociaciones encaminadas a otorgar a Australia, Canadá, Nueva Zelandia y Singapur, la condición de Estados Asociados a la AP, mediante la celebración de acuerdos comerciales con estos países. Se apunta así a los objetivos fundacionales de la Alianza del Pacífico, vale decir, fomentar la integración para favorecer la competitividad de nuestras economías y perseverar su inserción en la economía global, con un especial énfasis en la región de Asia-Pacífico.

Adicionalmente, en esta cita de presidentes, se reiteró el firme propósito de avanzar en favor de la integración en América Latina, valorando

positivamente los acercamientos con MERCOSUR y la hoja de ruta para el desarrollo de los trabajos entre ambos esquemas.

La AP también se concibe como un espacio fecundo para materializar articulaciones productivas e inversoras entre empresarios de los cuatro países de la Alianza y de estos con los Estados Unidos. Ello resulta fundamental para diversificar nuestra actividad productiva mediante una participación conjunta en las cadenas de valor globales, las que aportarán mayor valor agregado nacional y regional a las exportaciones.

## 2.- EL ARCO, ORIGEN DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

La formación de la AP tiene solo seis años, pero su origen es de más larga data. En efecto, el gobierno peruano, con el Presidente Alan García a la cabeza, fue el primero en considerar la creación de una “Asociación del Pacífico Latinoamericano”. El propósito era impulsar vínculos comerciales, de cooperación e incluso políticos, de toda la costa del Pacífico latinoamericano, desde México hasta Chile, y sobre esa base, desplegar una proyección a la ribera oriente del Asia Pacífico<sup>2</sup>.

La propuesta peruana encontró eco en la región. En Cali, en enero del 2007, se discutió la creación del nuevo bloque regional. Con la participación de Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Perú, se constituyó el Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano. Los objetivos declarados eran: “la facilitación y promoción del comercio, la promoción de inversiones, el aprovechamiento de los mercados y el mejoramiento de la competitividad, buscando elevar la calidad de vida de sus poblaciones”<sup>3</sup>.

Luego vinieron los encuentros ministeriales en Lima (agosto de 2007), Cancún (abril de 2008), Santiago de Chile (octubre de 2008) y Puerto Vallarta (octubre de 2009). En todos ellos se reiteraron los

---

2 José Briceño Ruiz, Nueva Sociedad, Julio-Agosto, 2010.

3 Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano: Declaración de Santiago de Cali, 29 y 30 de enero de 2007.

objetivos propuestos y se crearon cuatro grupos de trabajo: convergencia comercial e integración; facilitación del comercio, infraestructura y logística; promoción y protección de inversiones, y cooperación económica y técnica para la competitividad.

La agenda del Foro estaba centrada en el comercio, tema dominante de la época. Los gobiernos que impulsaban el Foro valoraban el libre comercio y bregaban por una integración regional, pero sin renunciar a la apertura al resto del mundo. Al mismo tiempo, la creación del Foro expresaba el interés de los países de América Latina en la región del Asia y del Pacífico por su potencial comercial, lo que adquiriría significación con la emergencia vigorosa de China como actor relevante en la economía mundial.

Así las cosas, en el Foro se articulaban todos aquellos países de la región que tenían coincidencias en políticas económicas de libre comercio y apertura al mundo. En segundo lugar, era una instancia para tratar de institucionalizar un espacio regional a partir del cual negociar con los países de la ribera oriente del Asia Pacífico.

En la Reunión Ministerial en Santiago de Chile, el bloque adquirió la denominación de “Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano”. Su estructura institucional estaría formada por la Reunión Ministerial, la Reunión de Altos Funcionarios, los grupos de trabajo y una Secretaría Pro-Témpore<sup>4</sup>. La creación de esta estructura convertía al Foro en una instancia internacional más concreta, con claros objetivos económicos y políticos.

La creación del Foro del Arco del Pacífico, aunque no se señala explícitamente, fue también una respuesta a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) y una expresión de distanciamiento con los gobiernos de izquierda del MERCOSUR de la época, en particular, Brasil y Argentina. En efecto, tanto los gobiernos que formaban el ALBA, así como Brasil y Argentina, se mostraban críticos del libre comercio y del regionalismo abierto. Consecuentemente, cuestionaban el NAFTA y la iniciativa del ALCA.

---

4 Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano: Reunión Ministerial, Declaración de Santiago, octubre de 2008.

En suma, el Foro estaba comprometido con las políticas económicas liberales y de apertura al mundo. Era una alternativa al ALBA, se distanciaba del MERCOSUR y, al mismo tiempo, se constituía en un espacio regional para negociar con los países del Asia Pacífico.

### 3.- SURGE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

El ARCO mostró escasos avances, como consecuencia de las profundas diferencias en materia de política comercial entre los once países que se comprometieron originalmente en dicho Foro. Ello explica su fracaso, cuya última Reunión Ministerial se realizó en octubre de 2010, en Perú.

Pasó muy poco tiempo y el Presidente peruano, Alan García, convocó a aquellos países que habían optado por implementar un modelo de mayor apertura comercial, con el propósito de promover una nueva iniciativa de integración latinoamericana. Vale decir, además de Perú, Chile, México y Colombia. Por su parte, Ecuador y Nicaragua acercaron su política comercial a Venezuela, integrándose al ALBA; mientras los países centroamericanos, del Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), privilegiaron su negociación con los Estados Unidos y la firma del Tratado de Libre Comercio (CAFTA, por sus siglas en inglés).

Así las cosas, en la XX Cumbre Iberoamericana, realizada el 4 de diciembre de 2010 en Mar del Plata, los presidentes de México, Perú, Colombia y Chile, decidieron iniciar la conformación de la AP. Por su parte, Panamá y Costa Rica participaron desde los inicios como Países Observadores, estableciéndose la condición para ser país miembro de la Alianza del Pacífico, contar con acuerdos comerciales con todos los integrantes de la AP.

Posteriormente, el 28 de abril de 2011, en Lima, se formaliza la AP, precisamente con los cuatro países que tienen mayores coincidencias políticas y económicas. En la “Declaración de Lima”, sus miembros acuerdan alcanzar un área de libre circulación de bienes, servicios,

capitales y personas, lo que fue institucionalizado con la suscripción del Acuerdo Marco, el 6 de junio de 2012, en Cerro Paranal, Chile.

La AP ha tenido un alto grado de flexibilidad y pragmatismo, lo que le ha permitido avanzar significativamente, y en poco tiempo, en varios temas de manera simultánea. A seis años de la conformación de la AP, se han logrado resultados muy satisfactorios, lo que diferencia esta iniciativa de otros proyectos económico-comerciales que se han visto frustrados.

#### 4.- EL ACUERDO MARCO Y LAS DECLARACIONES DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

El texto fundacional de la Alianza del Pacífico es el Acuerdo Marco<sup>5</sup>, suscrito por los cuatro países miembros el 6 de junio de 2012, durante la IV Cumbre Presidencial de la AP, efectuada en Cerro Paranal, Chile, y que entró en vigor el 20 de julio de 2015. El Acuerdo Marco formaliza los objetivos y la institucionalidad jurídica de la Alianza del Pacífico. Hay que destacar que no es excluyente, ni reemplaza o modifica los acuerdos bilaterales vigentes entre las partes. En esa Cumbre participaron en calidad de Estados Observadores, Panamá y Costa Rica, mientras que Canadá, Australia y Japón estuvieron como invitados.

El Acuerdo establece la AP como un área de integración regional, dotándola de un marco institucional para su adecuado funcionamiento. A ello se agrega el compromiso con la democracia, el Estado de derecho y la separación de poderes del Estado, como requisitos esenciales para la participación en la Alianza del Pacífico.

Sus objetivos son:

- Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

---

<sup>5</sup> <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=4464>



- Impulsar un mayor crecimiento y competitividad de las economías de las partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes.
- Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico.

Esos objetivos se encuentran contenidos en las Declaraciones Presidenciales de la Alianza del Pacífico. Desde luego, en la primera, la Declaración de Lima<sup>6</sup>, el 28 de abril de 2011, y también en la última, la Declaración Presidencial de Cali, el 30 de junio de 2017<sup>7</sup>. En todas ellas se señala el compromiso de la AP como un proceso que promueve una integración regional profunda, a través de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, para fortalecer el crecimiento y desarrollo sostenible, orientado a mejorar la calidad de vida de los habitantes de nuestras economías.

## 5.- EL PROTOCOLO ADICIONAL

El Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la AP se suscribe el 10 de febrero de 2014, en Cartagena de Indias, Colombia, durante la VIII Cumbre Presidencial de la AP. Contiene los compromisos de liberalización en materia de bienes, servicios e inversiones. Entró en vigor el 1 de mayo de 2016 y recoge un conjunto de disciplinas de carácter comercial, abarcando los temas que tradicionalmente se incluyen en los acuerdos de libre comercio, lo que profundiza los compromisos bilaterales preexistentes.

El Protocolo Adicional consta de 19 capítulos y 31 anexos, con las siguientes disciplinas: Acceso al Mercado de Bienes; Reglas de Origen; Facilitación de Comercio y Cooperación Aduanera; Compras Públicas; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Obstáculos Técnicos al Comercio;

---

6 <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=1329>

7 <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=9850>

Comercio Transfronterizo de Servicios; Telecomunicaciones; Servicios Financieros; Transporte Aéreo; Transporte Marítimo; Inversiones, y Comercio Electrónico<sup>8</sup>.

El Protocolo Adicional armonizó las disposiciones existentes en los tratados de libre comercio previamente existentes entre los cuatro países miembros, concilió sus disposiciones y estableció estándares comunes, particularmente en las disciplinas comerciales. Con esto se avanza en dos de los objetivos delineados por los cuatro Estados Miembros, como son el estimular el comercio y la inversión al interior de la Alianza del Pacífico<sup>9</sup>, sobre la base de mayores economías de escala, así como desarrollar cadenas de suministro más integradas, respondiendo a las nuevas formas de organización de la producción mundial.

Además, en el Protocolo Adicional se incluyen disciplinas no acordadas previamente de manera bilateral, tales como los Servicios Marítimos y los Servicios Financieros, y se mejora la situación bilateral en otras. Por ejemplo, para Chile se suma la disciplina de Contratación Pública con Perú; se mejoran las condiciones con Colombia, pues se aumentan las entidades cubiertas, se eliminan las exclusiones en materia de servicios y se incluye un mecanismo de impugnación, y con México se mejoran coberturas y estándares.

Igualmente, en el Protocolo Adicional Chile agrega la disciplina de Telecomunicaciones con Perú y Colombia, y mejora las condiciones con México, además de acordar la disciplina de Comercio Electrónico con Colombia. Finalmente, se mejoran otras disciplinas, como el Comercio Transfronterizo de Servicios, donde se consolidan las aperturas de inversión extranjera y la prestación de servicios que han efectuado los países en los últimos años.

El 1 de mayo del 2016 entró en vigor el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, instrumento esencial de la Alianza para apoyar el desarrollo de nuestros cuatro países. La implementación del proceso integracionista ha sido muy ágil, facilitado gracias a las coincidencias de política económica y de apertura al mundo de los cuatro países. También, como ya se ha señalado, se mira la región del Asia como

---

8 <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=1327>

9 El comercio intra-Alianza no supera el 5%.

un referente indispensable para la dinamización del comercio y las inversiones.

Los cuatro países coinciden en la importancia de enfrentar unidos las nuevas realidades de la economía mundial y sus incertidumbres. Hoy negocian macroregiones y si no se unen fuerzas en esta región, se presentará una situación económica y política desmedrada respecto del resto del mundo.

A la fecha se ha avanzado en forma muy concreta, en una clara apertura arancelaria de carácter plurilateral, más allá de los tratados bilaterales ya existentes y negociados hace años en la ALADI. Pero también se han establecido compromisos en otros temas sustantivos: compras públicas, innovación, promoción comercial, ventanillas únicas de comercio exterior, facilitación del comercio, agenda digital, comercio electrónico, integración financiera y movimiento de personas, entre otros ámbitos.

Todo ello revela que los entendimientos son profundos, lo que también explica el interés de 52 países de Europa, Asia, Oceanía y de América que participan como observadores, entre los cuales existen algunos comprometidos con aportes en cooperación y otros han planteado el deseo de incorporarse plenamente. El proceso se percibe ágil y serio, convirtiéndose en un referente en la región y en el mundo.

Por otra parte, es preciso valorar la participación activa del sector privado de los cuatro países, a través del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), creado el año 2012. Sus propuestas han sido muy relevantes, en particular, la integración de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) a la plataforma operativa del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), lo que contribuirá al intercambio de flujos financieros. Este se constituye hoy día como el mercado bursátil más grande de América Latina. En esta línea, el trabajo que están realizando los ministros de Hacienda y Finanzas de la AP viene a complementar la integración comprensiva que se requiere para alcanzar el objetivo de facilitar el comercio, promover las inversiones y la libre circulación de capitales.

También hay que destacar el trabajo conjunto del empresariado en promoción comercial y ruedas de negocios en los dos últimos años,

especialmente en Asia. Estas han sido experiencias muy valiosas y significativas.

La Alianza tiene un gran potencial, fundado en la existencia de un mercado de 225 millones de habitantes, con un PIB del 35%. Sin embargo, ese potencial no ha sido suficientemente aprovechado. En efecto, menos del 5% de las exportaciones del grupo corresponde a comercio al interior de la AP. En inversiones directas, las cifras son mejores. En particular, las inversiones chilenas en los países de la Alianza son bastante significativas, constituyendo el 34% del total invertido en el mundo, y este total ascendió a US\$ 106.000 millones a fines de 2015.

*Inversión Chilena en el exterior 2015*

Stock de Chile en el Exterior	2015 en Millones de US\$	Participación (%)
Mundo	106.604	
Alianza del Pacífico	36.284	34,00
Colombia	18.065	16,90
México	1.463	1,40
Perú	16.755	15,70

*Fuente: Departamento de Estudios, DIRECCIÓN ProChile, sobre la base del Depto. de Inversiones en el Exterior.*

El futuro de la integración nos compromete a impulsar un cambio productivo en nuestros países. Se trata de aumentar nuestra participación en la economía mundial, pero ya no solo como exportadores de recursos naturales u otros bienes con escaso valor agregado.

## 6.- CONVERGENCIA DE LA ALIANZA PACÍFICO CON MERCOSUR

Somos parte indisoluble de América Latina. Junto a esta razón poderosa, la convergencia entre la AP y MERCOSUR puede ayudar a que la región en su conjunto se posicione de forma más competitiva en una muy compleja economía global.

En noviembre de 2014, en un seminario en Santiago de Chile en el que participaron cancilleres, autoridades económicas y académicos de

la AP y MERCOSUR, se acogió positivamente la propuesta del Canciller chileno, Heraldó Muñoz, para encontrar caminos que permitan construir convergencia entre los países del Atlántico y el Pacífico de Latinoamérica.

La Presidenta Bachelet, en su discurso inaugural, destacó que “América Latina ha vivido un proceso común, pero caracterizado por la distancia más que por la integración”. Esa preocupación es la que ha impulsado a su gobierno a colocar en el centro de su política internacional lo que se ha denominado “convergencia en la diversidad”.

Las diferencias de política económica y de inserción internacional no deben ser un obstáculo, sino más bien un activo para favorecer un esquema único de integración. Existen razones muy poderosas para avanzar en el proceso de convergencia entre MERCOSUR y la AP. En primer lugar, nuestra condición bioceánica es una ventaja que nos conecta estratégicamente con los principales centros de producción y consumo mundiales.

En segundo lugar, tanto a la AP como a MERCOSUR les interesa fortalecer la capacidad de negociación de toda la región frente a los países industrializados y los países asiáticos, porque en el mundo actual están negociando las regiones y una región dividida entre naciones del Atlántico y el Pacífico no nos favorece, nos debilita. El mundo entero, y muy especialmente Asia, nos verá con mayor interés económico y político si actuamos unidos, en vez de divididos.

En tercer lugar, independientemente de las diferencias en el plano comercial, a todos los países les interesa mejorar la productividad de sus economías. Con tal propósito, se requiere generar energía a menores costos, contar con mejor infraestructura, comunicaciones fluidas, puertos modernos y superar la condición de exportadores de recursos naturales. Para lograr estos objetivos, los acuerdos sectoriales en estos ámbitos son fundamentales.

En consecuencia, construir puentes entre el MERCOSUR y la AP mejorará nuestra posición competitiva en el mundo global, ayudará a un mayor crecimiento y alentará el desarrollo de cadenas de valor regionales. Esta es condición fundamental para apoyar la diversificación de nuestra matriz productivo-exportadora en favor de la industria y servicios con mayor valor agregado y así potenciar el desarrollo.

En el Acuerdo Marco se señala que “la integración económica regional constituye uno de los instrumentos esenciales para que los Estados de América Latina avancen en su desarrollo económico y social sostenible, promoviendo una mejor calidad de vida para sus pueblos y contribuyendo a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes”.

Conforme a lo anterior, Chile ha liderado la política de convergencia en la diversidad al proponer, al interior de la Alianza del Pacífico, tender puentes hacia MERCOSUR, iniciando ambas partes un diálogo con la primera reunión a nivel ministerial Alianza del Pacífico – MERCOSUR, realizada el 1 de noviembre de 2014, en Cartagena de Indias, Colombia. El diálogo luego incluyó un Seminario sobre Convergencia en la Diversidad, celebrado el 24 noviembre de 2014, en Santiago de Chile.

Posteriormente, la AP y MERCOSUR intercambiaron sus respectivos borradores en materia de planes de acción durante el primer semestre de 2015. Chile presentó un plan de acción con cinco áreas de trabajo en el ámbito no arancelario: Ventanillas Únicas, Acuerdo de Facilitación de Comercio y Cooperación Aduanera, Certificación Electrónica (certificación de origen y otros certificados), Movilidad de Personas y Becas para estudiantes.

En mayo de 2015, durante la Presidencia Pro Témpore de Brasil en el MERCOSUR, se presentó una contrapropuesta a la iniciativa chilena, donde se sugirieron las áreas para converger: Profundización de Acuerdos, Facilitación Comercial y Participación Empresarial, y se propuso la creación de los grupos *ad-hoc* correspondientes.

Luego, en mayo de 2016, tuvo lugar una Reunión de Viceministros entre AP y MERCOSUR, en Lima, ocasión en que ambos bloques acordaron intercambiar información sobre Acumulación de Origen, Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, Cooperación Aduanera, y convocar a las iniciativas empresariales de ambos mecanismos<sup>10</sup>.

Posteriormente, en abril de 2017, se reunieron en Buenos Aires los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros responsables de

---

10 En cumplimiento con lo acordado a nivel viceministerial, los representantes de Aduanas de la Alianza del Pacífico y MERCOSUR se reunieron a nivel técnico el 10 de marzo de 2017, en Buenos Aires, y los principales resultados fueron: el intercambio de información sobre el uso de sistemas automatizados/electrónicos en los registros aduaneros y la gestión coordinada de fronteras.

Comercio Exterior y Producción del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico. En la cita se adoptó una agenda común, denominada Hoja de Ruta, la que incluye temas fundamentales, como facilitación del comercio, cooperación aduanera, promoción comercial, apoyo a las Pymes, identificación de posibles cadenas regionales de valor, eliminación de barreras no arancelarias y mejoramiento en la facilitación del comercio de servicios.

Consecuencia de ello, en julio de 2017, en Mendoza, se realizó el Seminario MERCOSUR- Alianza del Pacífico, “Una Agenda Positiva para la Integración”, y contó con la participación de autoridades de ambos bloques, además de académicos y expertos del sector público y privado.

Luego, en agosto, los delegados del Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico y del Grupo Mercado Común (GMC) del MERCOSUR, sostuvieron un encuentro en la sede de la ALADI, en Montevideo, Uruguay. En esta reunión se presentaron los avances y desarrollos más recientes de ambos mecanismos regionales y se analizaron las propuestas para el desarrollo de la mencionada Hoja de Ruta (de abril 2017).

Asimismo, el GAN y el GMC acordaron reunirse periódicamente, para avanzar en los temas identificados entre ambos mecanismos de integración<sup>11</sup>.

Como ya se ha señalado, Chile busca promover la complementariedad y convergencia gradual entre la AP y el MERCOSUR, así como otros foros regionales y subregionales de Sudamérica. Un diálogo franco

---

11 Para avanzar en la Hoja de Ruta se reunieron, en septiembre de 2017, en Montevideo, los viceministros de Comercio de Colombia, Paraguay y expertos de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior de los países de Mercosur y Alianza del Pacífico. El objetivo de esa reunión fue la búsqueda de oportunidades de cooperación, intercambio de datos e información, y la posible interoperabilidad entre las distintas ventanillas únicas de los países de la Alianza del Pacífico y MERCOSUR. Luego, en octubre de 2017, se reunieron el Grupo Técnico de Facilitación de Comercio y los representantes de MERCOSUR, especialistas en temas aduaneros, quienes discutieron una propuesta de lineamientos para un Acuerdo de Facilitación del Comercio presentada por Mercosur e hicieron seguimiento a los temas de la I Reunión de expertos aduaneros realizada el 10 de marzo pasado. Finalmente, en noviembre de 2017 se realizó el Seminario de expertos en Cadenas Regionales de Valor y Acumulación Regional de Origen, en Bogotá, el cual contó con la participación de funcionarios de DIRECON y expertos de aduanas de los cuatro países de la AP y Mercosur.

entre estos esquemas de integración debiera contribuir a potenciar el comercio y las inversiones entre los miembros de ambos bloques.

*Indicadores de Países Alianza del Pacífico y Mercosur - 2016\**

*\*Estimaciones Fondo Monetario Internacional, Abril 2017.*

*Fuente: Departamento de Estudios, DIRECON-ProChile,*

Alianza del Pacífico	PIB (US\$ miles de millones)	Crecimiento PIB (%)	PIB per cápita a PPP (US\$)
AP	2.188	-	17.442
Colombia	282	2,0	14.130
Chile	247	1,6	24.113
México	1.046	2,3	18.938
Perú	195	3,9	12.903

MERCOSUR	PIB (US\$ miles de millones)	Crecimiento PIB (%)	PIB per cápita a PPP (US\$)
MERCOSUR	2.426	-	16.111
Argentina	545	-2,3	20.047
Brasil	1.799	-3,6	15.242
Paraguay	27	4,1	9.396
Uruguay	55	1,4	21.527

*sobre la base de datos del FMI.*

Las exportaciones de la AP al MERCOSUR representan solo un 2,3% de las exportaciones de la AP hacia el mundo. En tanto, las exportaciones de MERCOSUR hacia la AP representan un 6,8% de los envíos hacia el mundo. Este antecedente, así como el peso de Argentina y Brasil en el mundo, son factores ineludibles para que los países de la AP y MERCOSUR estrechen vínculos y, sobre todo, para que se proyecten en conjunto a los países de la ribera oriente del Pacífico.

## 7.- ACERCAMIENTO AP-ASEAN



Desde su creación el año 2011, la AP ha confirmado la voluntad de proyectarse a la región de Asia Pacífico, y con ese objetivo estableció un diálogo con ASEAN que, a la fecha, registra tres reuniones a nivel ministerial, efectuadas en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York, en septiembre 2014, 2015 y 2016, y tres reuniones a nivel técnico entre el Comité de Representantes Permanentes (CPR, por su sigla en inglés) de ASEAN y el Grupo de Relacionamento Externo (GRE) de la Alianza del Pacífico, en mayo de 2015 en el Secretariado de ASEAN, en Yakarta; en mayo 2016, en Bangkok, y el 3 de mayo de 2017, en Yakarta.

La AP y ASEAN adoptaron el “Marco de Trabajo para la Cooperación entre ASEAN y la Alianza del Pacífico”, durante la III Reunión Ministerial AP- ASEAN, realizada el 24 de septiembre de 2016, encuentro que fue co-presidido por el Ministro Heraldo Muñoz –Presidencia Pro Témpore de la AP– y el Ministro de Relaciones Exteriores de Tailandia, Don Pramudwinai –en su condición de representante del país designado por ASEAN como enlace con la AP desde septiembre del año 2016 y hasta enero del 2017–. Durante el encuentro participaron, además, las delegaciones de Colombia, México y Perú, y de los 10 países que integran ASEAN, los cuales intercambiaron su visión sobre ambos mecanismos regionales y la forma de implementar el Marco de Trabajo<sup>12</sup>.

Para dar inicio a la implementación del Marco de Trabajo ASEAN-AP, Chile realizó –durante enero de 2017– el seminario sobre Cadenas Globales de Valor, en el que contaron con la participación de autoridades y expertos, quienes abordaron la coyuntura internacional y destacaron las Cadenas Globales de Valor (CGV) como elemento fundamental del modelo económico internacional.

---

12 El Marco de Trabajo para la Cooperación entre ASEAN y la Alianza del Pacífico contiene lo siguiente: a) Expresa la aspiración de ambas partes a establecer las bases para una agenda amplia ASEAN – AP; b) Incluye cuatro áreas prioritarias: cooperación económica; educación y contactos persona a persona; ciencia, tecnología e innovación, y desarrollo sostenible; c) Establece la modalidad de una Reunión Ministerial anual, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York y de al menos una reunión entre el Comité Permanente de Representantes de ASEAN en Yakarta u otro lugar de mutuo acuerdo; d) Incluye 22 acciones prioritarias.

El 22 de septiembre de 2017 se celebró la IV Reunión Ministerial AP-ASEAN, entre el Consejo de Ministros de la Alianza del Pacífico y los Ministros de Relaciones Exteriores de ASEAN, quienes intercambiaron sus visiones sobre el Plan de Trabajo AP-ASEAN 2017-2018, y analizaron los lineamientos para la cooperación entre ambos mecanismos regionales.

*El Plan de Trabajo incluye tres objetivos generales:*

- (a) Contribuir al estrechamiento de las relaciones entre los países miembros de la AP y ASEAN.
- (b) Desarrollar acciones en cada una de las cuatro áreas prioritarias identificadas en el Marco de Trabajo para la Cooperación entre ASEAN y AP.
- (c) Establecer un espacio para desarrollar e implementar, inicialmente, una agenda de trabajo en las áreas prioritarias establecidas en el Marco de Trabajo para la Cooperación.

## **8.- RESULTADOS DE LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE CHILE EN LA AP**

Chile asumió la Presidencia Pro Témprore de la Alianza del Pacífico el 1 de julio de 2016, en la XI Cumbre de la Alianza del Pacífico, en Puerto Varas, Chile. A esa reunión asistieron siete Presidentes (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú), 26 ministros, 15 viceministros, representantes de 49 Estados Observadores, y más de 700 empresarios. En dicha ocasión, los presidentes suscribieron la Declaración de Puerto Varas, que resalta los logros y futuras tareas de la Alianza del Pacífico.

### *8.1.- Proyección de la AP hacia el Asia Pacífico*

Uno de los resultados más relevantes a destacar durante la Presidencia Pro Témpore de Chile fue el trabajo que culminó con el anuncio de negociaciones encaminadas a otorgar a Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur, la condición de Estados Asociados a la Alianza del Pacífico, que contempla la suscripción de acuerdos comerciales con altos estándares de calidad en materia de disciplinas comerciales.

Asimismo, durante ese año se fortaleció el espacio de cooperación con el Asia Pacífico. Se celebró, en noviembre de 2016, el Segundo Diálogo entre los Presidentes de la Alianza del Pacífico y los Líderes de las Economías del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Además, en septiembre de 2016 se celebró la III Reunión Ministerial entre la Alianza del Pacífico y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), donde se adoptó un Marco de Trabajo para la Cooperación, con cuatro áreas prioritarias: cooperación económica; educación; ciencia, tecnología e innovación; y desarrollo sostenible.

Adicionalmente, en enero de 2017, se desarrolló en Chile el Seminario “Cadenas Globales de Valor: Desafíos y oportunidades para la Alianza del Pacífico y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático”.

## ***8.2.- Profundización de la relación de la Alianza del Pacífico con los Estados Observadores***

La Alianza del Pacífico cuenta actualmente con 52 Estados Observadores: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, China, Corea del Sur, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Georgia, Guatemala, Grecia, Haití, Holanda, Honduras, Hungría, Israel, India, Indonesia, Italia, Japón, Lituania, Marruecos, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Singapur, Suecia, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tobago, Turquía, Estados Unidos, Uruguay, República Checa, Noruega, Eslovaquia, Egipto, Ucrania y Rumania. La cooperación de los Estados Observadores ha priorizado proyectos en cuatro áreas temáticas, que son: Ciencia, Tecnología e Innovación; Facilitación de Comercio; Pymes, y Educación.

### *8.3.- Convergencia Regional*

Desde el año 2014, Chile viene impulsando una propuesta de convergencia en materia de integración regional latinoamericana, priorizando la región de América del Sur.

Durante la Presidencia Pro Témporte de Chile se realizó la II Reunión Ministerial Alianza del Pacífico–MERCOSUR, el 7 de abril de 2017, en Argentina, donde se reunieron los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Comercio del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico.

En esa oportunidad, ambos esquemas de integración confirmaron el interés de seguir trabajando en conjunto y consideraron oportuno establecer las líneas de trabajo detalladas en la sección 6.

Asimismo, se acordó instruir al GAN y al GMC a reunirse periódicamente, para avanzar en los temas identificados entre ambos mecanismos de integración, para lo cual establecieron una hoja de ruta.

### *8.4.- Apoyo a las Pymes*

Chile, como Presidencia Pro Témporte, abordó con mucha fuerza los temas de promoción, fomento e inclusión de las Pymes de la Alianza del Pacífico, para asegurar que se beneficien de las oportunidades que ofrece el foro de integración regional.

Actualmente las iniciativas en desarrollo son:

- **Fondo de Capital Emprendedor:** instrumento de financiamiento desarrollado en cooperación con el BID-FOMIN y la participación de los países y fondos de inversión privados.
- **Exporta Fácil:** iniciativa orientada a armonizar gradualmente los envíos postales, para facilitar la exportación de pequeños empresarios y artesanos.
- **Red de Centros de Desarrollo Empresarial:** orientado a ofrecer servicios de negocios para los empresarios de las pequeñas y medianas

empresas, y los emprendedores en cada uno de los Países Miembros, bajo el principio de trato nacional a los empresarios Pymes.

- **Estudio de la competitividad:** elaborado en conjunto con la OCDE para construir un índice que ayude a la política pública a mejorar la competitividad de las Pymes.

Asimismo, Chile organizó un Primer Encuentro Pyme entre los países de la Alianza del Pacífico, que tuvo lugar el 3 de mayo de 2017, en Santiago. Su objetivo fue generar un espacio de encuentro participativo de los líderes y gremios Pymes de los países que componen la Alianza del Pacífico, de modo de avanzar progresivamente hacia la integración regional, contribuyendo a la profundización de las relaciones comerciales de nuestras Pymes.

### *8.5.- Impulso de la Agenda Digital*

La AP estimó de suma relevancia establecer una Agenda Digital y el primer logro en este sentido fue en la Cumbre de Puerto Varas, donde se conformó un Subgrupo de Agenda Digital.

El principal logro de la Agenda Digital fue la elaboración de una Hoja de Ruta, tomando como base los insumos recogidos del Primer Diálogo Público Privado de la Agenda Digital de la Alianza del Pacífico, realizado entre los días 17 y 18 de mayo, en Santiago de Chile, y el cual contó con la activa participación de empresas y representantes del sector privado.

La Hoja de Ruta contempla cuatro ejes y medidas concretas para cada uno de ellos, a saber:

- **Economía Digital:** que se propone fomentar la economía digital como herramienta para contribuir al crecimiento y la diversificación de la economía. Las principales medidas son avanzar hacia un Mercado Digital Regional y desarrollo de las industrias TIC.

- **Conectividad Digital:** Este eje busca masificar el acceso digital y mejorar las condiciones habilitantes para un servicio de conectividad

de mayor cobertura y calidad. Y las medidas respecto a este eje se concentran en IPv6, Roaming Internacional, IXPs y distribución de contenidos y redes de acceso de alta velocidad.

- **Gobierno Digital:** El foco está en alcanzar un Estado que responda a las demandas ciudadanas en forma oportuna, eficiente y eficaz. Las principales medidas respecto a este eje son en relación a datos abiertos, entrega de servicios ciudadanos y servicios compartidos.
- **Ecosistema Digital:** Con miras a fortalecer la economía digital en los países de la Alianza, es necesario desarrollar un marco normativo para el entorno digital que permita corregir aquellas normas que, en virtud de los recientes avances tecnológicos, han quedado obsoletas, obstaculizando la innovación, el emprendimiento y el desarrollo de nuevos mercados. Las principales medidas respecto de este eje se refieren a la neutralidad de la red, seguridad digital, protección de la privacidad en el tratamiento de los datos personales, coordinación con los centros de información de red (NIC) regionales y equidad e inclusión en el ambiente digital.

A la fecha se han logrado importantes resultados en los cuatro ejes que caracterizan la agenda digital.

## 9.- PROYECCIÓN DE LA ALIANZA A LA RIBERA ORIENTE DEL PACÍFICO

Como ya se ha mencionado, en la actualidad el comercio internacional se caracteriza por la división del trabajo entre distintos países, en tareas y procesos que impulsan las empresas, conformando cadenas de valor, que son parte de procesos productivos globales.

Se busca minimizar costos y optimizar la producción, el marketing y la innovación. Para superar nuestra condición de países exportadores de recursos naturales, es fundamental impulsar una política comercial

capaz de diversificar el comercio para aumentar los envíos de productos con mayor valor agregado.

En la tarea de diversificar las exportaciones, la integración entre los cuatro países de la región resulta fundamental. En efecto, la AP no solo tiene el compromiso de incrementar el intercambio comercial, sino también ampliar la proyección del bloque hacia terceros mercados.

En ese propósito, el mercado de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) resulta decisivo para que los cuatro países de la AP aprovechen la acumulación de origen, generando encadenamientos productivos para aumentar el valor de los bienes y servicios que se exportan, así como complementar recursos en ciencia, tecnología e innovación. De esta manera, la integración subregional, junto al dinámico mercado asiático, son fundamentos ineludibles para alcanzar una mayor diversificación exportadora.

Los años que vienen son desafiantes para Chile y la región. Los nuevos aires de proteccionismo que se presentan en el comercio mundial son complejos y debemos saber abordarlos con creatividad.

La AP convocó a un interesante diálogo con los países de Asia Pacífico, en Viña del Mar, los días 14 y 15 de marzo de 2017. Bajo la Presidencia Pro Témpore de Chile, se reunieron 15 países en este encuentro, liderados por los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio. Junto a ellos participaron ministros y altos representantes de Australia, Brunei, Canadá, China, Japón, Corea del Sur, Estados Unidos, Malasia, Nueva Zelandia, Singapur y Vietnam.

Las reflexiones sobre la actual coyuntura económica mundial y, en particular, las preocupantes tendencias proteccionistas, pusieron de manifiesto que la integración entre América Latina y Asia es un camino ineludible para el crecimiento económico y el progreso social de toda la Cuenca del Pacífico. En ese marco, se realizó un Diálogo de Alto Nivel, en el marco del Consejo de Ministros Extraordinario de la AP.

Durante el encuentro, se llevaron a cabo reflexiones sobre la coyuntura comercial actual y se analizaron las alternativas de integración existentes para fortalecer el libre comercio. Los ministros reafirmaron su compromiso para impulsar políticas en favor de la apertura comercial, la integración de los mercados, la cooperación, el apoyo y

fortalecimiento del sistema multilateral de comercio y los compromisos asumidos por los países en ese marco.

Cabe destacar que el principal resultado del Diálogo de Alto Nivel fue el anuncio sobre el establecimiento de la figura de Estado Asociado a la Alianza del Pacífico, para promover el inicio de negociaciones comerciales con países del Asia Pacífico, sobre la base de negociaciones que se materialicen en altos estándares de calidad en materia de disciplinas comerciales y se concluyan en el corto plazo.

En 2016, un cuarto del comercio que realizó la Alianza del Pacífico lo hizo con Asia, lo que viene incrementándose en un punto porcentual durante los últimos tres años.

*Comercio de Alianza del Pacífico con Asia (US\$ millones)*

*Fuente: Departamento de Estudios, DIRECON-ProChile, con cifras de Trade-Map.*

En tiempos de incertidumbre, la AP sigue dando muestras de solidez y compromiso con el libre comercio, frente a las amenazas del proteccionismo. Así las cosas y en el contexto de la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico, efectuada el 30 de junio de 2017 en la ciudad de Cali,

<b>Intercambio Comercial Alianza del Pacífico - Asia</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Alianza del Pacífico importa desde Asia	185.645	189.666	186.898
Alianza del Pacífico exporta hacia Asia	79.014	64.530	66.457
<b>Intercambio Comercial AP - Asia</b>	<b>264.659</b>	<b>254.195</b>	<b>253.355</b>
Alianza del Pacífico importa desde el mundo	578.542	550.432	526.943
Alianza del Pacífico exporta al mundo	566.775	512.897	500.792
<b>Intercambio Comercial de AP</b>	<b>1.145.318</b>	<b>1.063.329</b>	<b>1.027.735</b>
<b>Participación de Asia en el Intercambio Comercial de la AP</b>	<b>23%</b>	<b>24%</b>	<b>25%</b>

Colombia, se anunció el inicio de las próximas negociaciones comerciales con Australia, Nueva Zelandia, Singapur y, ojalá también, Canadá.



Los dos cuadros que se muestran a continuación ponen de manifiesto el peso de los países asiáticos en la economía mundial y su relevancia en el comercio. Es interesante constatar que estos países han anunciado su voluntad en favor de la apertura y el libre comercio, de la misma forma como lo han hecho los países de la AP. Ello contrasta positivamente con los anuncios proteccionistas que aparecen en Norteamérica y Europa.

Al mismo tiempo, existen indicaciones manifiestas de países del Asia, muy especialmente China, por aumentar sus inversiones en América Latina, lo que podría ayudar en la modernización de nuestra infraestructura y, ojalá también, en el impulso a proyectos industriales conjuntos.

*PIB Economías Seleccionadas (2016\*)*

*\*Estimaciones Fondo Monetario Internacional, abril, 2017*

*Fuente: Departamento de Estudios, DIRECON-ProChile, sobre la base de datos del FMI*

*Países de Asia y Oceanía: exportaciones e importaciones*

	PIB (US\$ Miles de Millones)	Participación Mundial (%)
China	11.218	14,9
Japón	4.939	6,6
ASEAN	2.549	3,4
India	2.256	3,0
Corea del Sur	1.411	1,9
Australia	1.259	1,7
Mundo	75.360	24%

*Fuente: Departamento de Estudios, DIRECON-ProChile, sobre la base de datos de TradeMap.*

## 10.- CONSIDERACIONES FINALES

Hoy día, la globalización enfrenta desafíos de envergadura, especial-

País	Exportaciones		Importaciones	
	Valor	Peso Rel.	Valor	Peso Rel.
China	2.119	13,4	1.589	9,9
India	260	1,6	357	2,2
Japón	645	4,1	607	3,8
Corea	495	3,1	406	2,5
Hong Kong	517	3,3	547	3,4
Taiwan	280	1,8	231	1,4
Grupo Asean	1.182	7,5	1.110	6,9
Brunei	5	0,0	3	0,0
Cambodia	17	0,1	14	0,1
Filipinas	56	0,4	86	0,5
Indonesia	144	0,9	136	0,8
Laos	4	0,0	6	0,0
Malasia	189	1,2	168	1,1
Myanmar	12	0,1	21	0,1
Singapur	330	2,1	283	1,8
Tailandia	214	1,3	196	1,2
Vietnam	211	1,3	198	1,2
Nueva Zelanda	34	0,2	36	0,2
Australia	190	1,2	189	1,2
Finlandia	58	0,4	60	0,4
Irlanda	129	0,8	77	0,5
Turquía	143	0,9	199	1,2
Rusia	285	1,8	182	1,1
Sudáfrica	74	0,5	75	0,5
<b>Mundo</b>	<b>15.849</b>	<b>100,0</b>	<b>16.014</b>	<b>100,0</b>

mente por el surgimiento de posiciones proteccionistas y nacionalistas en países poderosos. Habrá que estar preparados para eventuales medidas restrictivas que dificultarán la apertura de los mercados.

Frente a la incertidumbre de un nuevo proteccionismo, nuestro país continuará con su apertura al mundo. Chile tiene claridad sobre el rumbo a seguir: más integración, más comercio y apertura al mundo. Es el camino que ha creado prosperidad y que nos ha permitido expandir nuestros horizontes. En esa línea, Chile debe continuar negociando nuevos acuerdos comerciales y/o profundizar y mejorar los existentes. Dentro de estos, cabe destacar los esfuerzos para concluir el nuevo proceso TPP 11; la modernización del Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea, y continuar impulsando la AP. En el ámbito multilateral, participar activamente en los foros económicos multilaterales como APEC, OCDE y OMC, los cuales complementan nuestra integración al mundo.

Pero, por otra parte, también estamos convencidos que es necesario avanzar en una política de apertura más inclusiva desde el punto de vista productivo y social. Se requiere transformar la matriz productiva para reducir la dependencia de los recursos naturales y favorecer la diversificación exportadora. Además, hay que ampliar el número de exportadores, incorporando a las Pymes al comercio exterior, y desplegar iniciativas que mejoren las condiciones sociales y de formación de los trabajadores. La globalización será reconocida por la sociedad cuando sus beneficios lleguen a toda la ciudadanía.

El ímpetu de transformación tiene que complementarse con un más claro esfuerzo de integración regional. Muy especialmente se requiere de articulaciones empresariales productivas entre nuestros países, para construir cadenas de valor regionales. Así, en un trabajo conjunto nos podremos incorporar en las fases más avanzadas de las cadenas de valor internacionales y superar nuestra condición de exportadores de recursos naturales.

La participación activa de Chile en la formación de la AP es concordante con los objetivos de política exterior de fortalecer nuestros lazos de integración con Latinoamérica. Al mismo tiempo, se busca construir un mecanismo eficaz de proyección económica y comercial hacia la región de Asia Pacífico, a fin de que este bloque pueda convertirse en un puente entre Asia y Latinoamérica, para lo cual es de relevancia estratégica la figura de Estado Asociado creada en Viña del Mar, en marzo de 2017, y luego el anuncio, en la Reunión de Cali, de

las próximas negociaciones comerciales entre la AP y Australia, Canadá, Nueva Zelandia y Singapur.

Asimismo, nuestro país considera que la AP se fortalece alentando la convergencia con otros proyectos de integración, lo que está contemplado en los orígenes del proyecto. En efecto, en el Acuerdo Marco de la AP, los cuatro países manifestaron estar decididos a fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina.

La Alianza del Pacífico está trabajando una estrategia al 2030, que tiene muy presente los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) que se ha propuesto Naciones Unidas y que coinciden con las preocupaciones de la OMC. Vale decir, impulsar un crecimiento económico inclusivo, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible. A ello se agrega promover la liberalización del comercio durante los próximos 15 años, con el fin de ayudar a maximizar la contribución del comercio al éxito de la Agenda para el Desarrollo Sostenible.

La AP se encuentra en línea con las directrices de la OMC. Como se ha señalado, ya ha avanzado en sus compromisos de liberalización de comercio y a ello se agrega una decidida apertura en servicios, capitales y movimiento de personas.

Estos compromisos en curso apuntan a favorecer nuevas y mayores oportunidades a los exportadores e inversores de los países de la AP, lo que resulta fundamental para avanzar en el crecimiento económico y promover sociedades más prósperas. Los compromisos de liberalización y apertura, acordados en la AP, son especialmente relevantes en la actualidad, en momentos de anuncios e iniciativas proteccionistas en extremo preocupantes.

En tales condiciones, la Alianza del Pacífico al 2030 tiene, entre otros, los siguientes desafíos:

- Fortalecer la arquitectura de la integración entre los países de la AP y, paralelamente, avanzar en favor de la convergencia con el MERCOSUR. Con ello, la AP pretende convertirse en el eje de una efectiva integración en Sudamérica.

- Apuntar a una vigorosa relación comercial y de inversiones, así como en los ámbitos de la ciencia y la tecnología con los países del Asia Pacífico.
- Promover la diversificación de la matriz productiva de nuestras economías, sobre la base de alianzas productivas, tanto entre los cuatro países, como también con los países de la región. De esta manera, se espera una incorporación de nuestras economías a las fases más avanzadas de las cadenas regionales de valor.
- Favorecer esfuerzos conjuntos de investigación, desarrollo y conectividad energética, en energías renovables no convencionales para aumentar la competitividad de las economías de la AP y también atender los requerimientos de protección del planeta contra el calentamiento global.
- Ampliar la infraestructura entre los países de la AP, como también entre los países del Atlántico y el Pacífico, para mejorar la competitividad y la proyección de la región como plataforma al Asia Pacífico.
- Instalar con fuerza la Agenda Digital y convertir a las Pymes y el Enfoque de Género en prioridades de la integración de la Alianza del Pacífico.

## SEXTA PARTE

# CONTRIBUCIÓN A LA COOPERACIÓN EN CIENCIA, TECNOLOGÍA, INNOVACIÓN Y COMUNICACIÓN



# EL DERECHO ESPACIAL FRENTE A UNISPACE+50

*Raimundo González Aninat\**

## 1.- INTRODUCCIÓN

El sistema mundial se encuentra bajo una intensa presión, como consecuencia de las transformaciones interconectadas y complejas en nuestra geografía humana y física.

La ciencia y tecnología espacial suministran una visión sinóptica global, indispensable para acometer con éxito los desafíos de la globalización y coadyuvar a definir políticas de desarrollo humano sustentable, para la provisión de bienes públicos globales como la salud, la seguridad humana, la lucha contra el cambio climático, el estado de los océanos o los recursos naturales. En este contexto, sin precedentes, el quincuagésimo aniversario de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos, que tendrá lugar en 2018, se presenta como una oportunidad no solo para evaluar los progresos y carencias de las tres conferencias anteriores, sino también para trazar el camino hacia la construcción de una agenda espacial 2030.

El presente ensayo pretende analizar los retos más acuciantes que el derecho y las políticas espaciales deberán abordar, para definir acciones concretas que contribuyan a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el marco de las seis prioridades y

---

\* Diplomático, consultor internacional. Profesor de Derecho Espacial, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.



cuatro pilares temáticos definidos por la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre (COPUOS)<sup>1</sup>.

## 2.- RECORRIDO POLÍTICO-JURÍDICO HACIA UN ESPACIO Y DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE

El derecho espacial ha contribuido, desde sus orígenes, a la adopción de normas para un desarrollo sostenible y equitativo, al incorporar progresivamente un vínculo entre las aplicaciones espaciales y la seguridad humana. Si bien el contexto mundial en que se gestaron dista mucho del escenario actual, que ha dado lugar a la configuración de las nuevas agendas para el desarrollo, son destacables a este respecto las “normas relevantes” (propuesta de Chile) del Tratado del Espacio (1967), que –algunos sostienen– conceptualizan la noción del Patrimonio Común de la Humanidad. Si bien dichas normas tienen un carácter *erga omnes*, no alcanzan la jerarquía de *ius cogens*, vale decir, de normas intransgredibles y perentorias del derecho internacional. Lo anterior debería conducir a un debate académico, en consonancia con la finalidad de dicho Tratado: el Bien Común de la humanidad.

Asimismo, la Resolución AGNU 67/1<sup>2</sup> contiene un marco jurídico orientador y actualizado acerca del rol del Estado de Derecho para la adopción de normas sobre desarrollo sostenible y equitativo (P.OP: 5, 8, 14, 17, 24). Es fundamental que existan disposiciones jurídicas que determinen políticas públicas preventivas y anticipatorias para la puesta en práctica de medidas de desarrollo sostenible. Los escasos logros de la Conferencia Río+20 contribuyeron, con todo, a cristalizar las aspiraciones de la comunidad internacional acerca de posibles logros de las metas del milenio sustentable. Dentro de este cuadro, el informe final de dicha conferencia (“El Futuro Que Queremos”), contempla específicamente un párrafo relativo a la información satelital tendiente

1 Vid. Un Doc. A/AC.105/2017/CRP.21, pág.3: Economía espacial: espacio para el desarrollo de la economía; Sociedad espacial: la evolución de la sociedad y los beneficios sociales derivados de las actividades espaciales; Accesibilidad espacial: refuerzo de las infraestructuras nacionales espaciales y el fomento de capacidad, y una Diplomacia espacial: construir alianzas y reforzar la cooperación internacional.

2 Declaración de reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre el Estado de Derecho a nivel nacional e internacional.

a consolidar esas aspiraciones mediante la información estratégica que proveen.

Por otra parte, en la Resolución de la UNISPACE III, “El Milenio Espacial: Declaración de Viena sobre el Espacio y el Desarrollo Humano” –adoptada en 1999–, los párrafos preambulares 1; 3; 4; 6; 7; 8, y el operativo 1 literal b, reafirman los principios de la Carta de las Naciones Unidas, el interés común de la humanidad para la exploración del espacio con fines pacíficos, y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Reafirman, asimismo, la vigencia de la Declaración sobre Cooperación Internacional 51/122 de 1996, que debería tener, a nuestro juicio, el carácter de “Declaración Solemne” de la Asamblea General.

La Resolución de la AGNU 55/2, “Declaración del Milenio”, constituye, en cierto sentido, una correlación de lo establecido por la UNISPACE III, al poner de relieve en el párrafo operativo 6, ciertos valores claves para las relaciones internacionales del siglo XXI, entre ellos el de la solidaridad:

“Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados”.

A partir de esta Resolución, se podría concluir que la solidaridad adquiriría una dimensión normativa (propuesta de Chile).

Una de las partes relevantes del Informe de la UNISPACE III + 5 (Documento A/59/174) figura en el párrafo 138, “Sinergias con la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas”. Este contiene un cuadro que pone de relieve el impacto de la tecnología espacial en los Objetivos del Milenio. Especial referencia merece la parte relacionada con la “utilización de las aplicaciones de la tecnología espacial en pro de la seguridad, el desarrollo y el bienestar humano: salud pública, gestión en casos de desastres, teleducación y desarrollo sostenible”. Todas ellas pudieron repercutir en la puesta en práctica de los Objetivos del Milenio (ODM), y en su meta principal que fue la erradicación de

la pobreza, en el marco del respeto de los DD.HH., la democracia, y el buen gobierno.

Finalmente, de acuerdo con la Resolución de la AGNU 71/90, en 2017 la Comisión examinó el tema del programa titulado “El espacio y el desarrollo sostenible”<sup>3</sup>, donde se reconoció el importante papel de la ciencia y la tecnología espacial para la ejecución de los tres marcos de desarrollo mundial aprobados en 2015: La agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS; el marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, y el Acuerdo de París. Se reiteró, además, la relevancia de la información y datos obtenidos desde el espacio para contribuir al desarrollo sostenible:

“(…) mejorando políticas públicas y programas de acción relacionados con la protección del medio ambiente, la ordenación de tierras y recursos híbridos, los ecosistemas marinos y costeros, la atención de la salud, el cambio climático (...)”<sup>4</sup>.

Chile viene promoviendo desde hace ya bastante tiempo, la necesidad de reformular los Principios de la Teleobservación de la Tierra, mediante satélites de 1986. Lo anterior, en consonancia con las mutaciones experimentadas y, de manera específica, por la amenaza del cambio climático global para el desarrollo sostenible. El nuevo escenario signado por la globalización, la comercialización y creciente privatización, agregan además el reto de lidiar con el tema de la propiedad intelectual y, en definitiva, de la soberanía que los países tienen sobre sus recursos naturales (Resolución 1803 de la Asamblea General).

### 3.- GOBERNANZA ESPACIAL Y ESTADO DE DERECHO

La Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre, en su 59 período de sesiones<sup>5</sup>, estableció siete prioridades temáticas para abordar en UNISPACE +50, determinando que la segunda prioridad fuese

3 Vid UN Doc. A/AC.105/L.309/Add.3. COPUOS, 60° período de sesiones (7-16 de junio de 2017). Proyecto de Informe. D. El espacio y el desarrollo sostenible.

4 Ibid. pág. 2. Punto 5.

5 Vid. UN Doc. COPUOS A/71/20, párr. 296.

el régimen jurídico del espacio ultraterrestre, la gobernanza espacial global y las perspectivas futuras y presentes. Todo ello con el objetivo de promover la universalidad de los cinco tratados del espacio, su relación con otros instrumentos internacionales relevantes<sup>6</sup>, y analizar la efectividad y carencias del régimen jurídico existente, que pueda dar lugar a futuras iniciativas legales, para asegurar que el espacio ultraterrestre sea explorado y utilizado para fines exclusivamente pacíficos.

Hasta la entrada en vigencia del Tratado del Espacio de 1967, hubo una inusitada dinámica legislativa, que pone de manifiesto que el hecho jurídico precede al hecho técnico. Esta situación comienza a revertirse muy pronto, poniendo en jaque los conceptos centrales de dichos tratados. Esto se expresa en la doctrina del “*Protocol Approach*”, que incide en el desarrollo progresivo del Derecho Internacional. Lo anterior, haría posible una interpretación flexible de sus rasgos centrales, acorde con la evolución de la ciencia y la tecnología. En ese cuadro deben entenderse los nuevos paradigmas, a los que nos referiremos más adelante, y que requerirían de un manejo cuidadoso y pragmático.

Es relevante conocer las variables jurídicas que inciden en el Derecho Espacial, dentro del marco de un Estado de Derecho moderno, transfronterizo, signado por una discriminación positiva. En efecto, desde los inicios de la era espacial, se concluyó que la exploración y explotación del espacio debía llevarse a cabo en beneficio de los países en desarrollo. De este modo, se adoptaron diversos tratados para reducir las asimetrías existentes que, en este caso, se podían acentuar aún más, generando condiciones de inestabilidad.

En los albores de la era espacial, bajo la égida de la Unión Soviética y Estados Unidos, la Asamblea General adoptó la Resolución 1348 de 1958, la Resolución 1472 de 1959, y la Resolución 1721 de 1961. Básicamente, ellas reflejaron la competencia estratégica, militar, de prestigio y científica, de ambos actores con la consecuente creación de un Comité de usos pacíficos del espacio exterior (precursor del COPUOS).

Por otro lado, dichas resoluciones, avaladas por la práctica consuetudinaria, legitimaron la observación de la tierra como un rasgo de cooperación, que en ningún caso podría calificarse de espionaje. Así

---

6 Vid. UN Doc. A/AC.105/C.2/2017/CRP.14, 59 período de sesiones (27.03-7.04 de 2017).

se deduce también de un Tratado de Espionaje de 1906, que califica estos hechos cuando se realizan “bajos falsas pretensiones o en forma clandestina”. Ambos requisitos claramente no concurrirían en la actividad espacial. Además, ningún país las objetó, por lo que la *opinio juris* contribuyó a consolidar sus normas como parte del entramado del Derecho Internacional.

En el año 1967 y de acuerdo a la Resolución 2222 de 1966, se consagra el Tratado del Espacio, al que la doctrina le asigna rango constitucional. De la interpretación interrelacionada de sus artículos 1, 2 y 3, se deduciría que el espacio exterior es “patrimonio común de la humanidad”, ya que no se puede reivindicar ningún tipo de dominio sobre él, sino que su exploración y utilización debe efectuarse en beneficio de todos los pueblos del mundo. La actividad espacial se rige también por los principios de libertad, cooperación internacional y usos pacíficos. Asimismo, se pone de relieve que su referente jurídico es el Derecho Internacional, incluida la Carta de la ONU. Como fuente indirecta, pero consistente con dicho marco, es menester también invocar la Resolución 2625 de 1970, de la Asamblea General de la ONU, que identifica los siete principios fundamentales de la Carta. Singulariza explícitamente a la exploración y utilización del espacio y el “deber de cooperar”. Esto ha sido permanentemente acentuado por las delegaciones de nuestro país y requiere profundizarse.

Así, los rasgos centrales del Derecho Espacial y su reforzamiento por la aludida Declaración daría pábulo para sostener –según parte de la doctrina– que algunos de los elementos mencionados, tendrían, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, el carácter de *ius cogens* o de normas perentorias e inderogables.

Para que el derecho espacial internacional sea un eje fundamental de la gobernanza espacial, como ha estipulado la Comisión, será necesario movilizar a los Estados para intensificar el intercambio de conocimiento, experiencia y tecnología, y recursos financieros, a través de la cooperación internacional para el desarrollo de las sociedades resilientes, fomentando el empleo de los beneficios derivados de las aplicaciones espaciales para la consecución de los ODS<sup>7</sup>. Se deberán

---

7 Vid. UN Doc. A/AC.105/C.1/2017/CRP.6.

reforzar, asimismo, aquellos mecanismos legales que desarrollen un régimen internacional de responsabilidad, para afrontar retos presentes y futuros.

En este sentido, la arquitectura institucional sobre la que descansará tanto la agenda global 2030, como la espacial, deberá incorporar, además, la lógica de la gobernanza multinivel y el entramado de responsabilidades compartidas entre los distintos niveles de gobierno. Precisamente, una de las principales lecciones aprendidas en la implementación de los ODS ha sido la necesidad de conectar los compromisos globales con agendas locales específicas, que garanticen que dichos acuerdos se apoyan en estrategias de desarrollo apropiadas. El ODS 17, destinado a fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible, es tan genérico y falto de compromisos como fue su predecesor, el objetivo 8 de los ODM. El tan debatido y reivindicado sistema de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos actores implicados, no logra tener una expresión concreta que dé pistas sobre cómo va a ejercerse el control político de la agenda. De nuevo, en un sistema de responsabilidades difusas, parece que nadie va a perder su empleo si los ODS son un fracaso.

#### **4.- ESPACIO 2030: NUEVOS PARADIGMAS PARA SOCIEDADES RESILIENTES**

En el marco de los beneficios de las aplicaciones espaciales para el desarrollo de la economía y la sociedad (primer y segundo pilar temático de UNISPACE), deberíamos instar al estudio de una quinta generación de derechos humanos, como lo hemos planteado oficiosamente. La patente incidencia que ejerce sobre las personas la actividad espacial, su creciente comercialización y privatización, hacen necesario contar con una nueva generación de derechos humanos que explicita, de manera más a tono con la globalización, el “saber” como fuente de empoderamiento en un área que es profundamente asimétrica. Asimetría que se acentúa con el uso de Internet, la mayoría de cuyos datos proviene de la información satelital. Hay, en tal sentido, desafíos jurídicos, políticos, científicos y estratégicos, que no podemos ignorar

y que están siendo debatidos a nivel internacional. Incide también en la vinculación con países como China, que han impuesto fuertes restricciones a la divulgación democrática del conocimiento. Esto debe reconciliarse con el respeto soberano de los pueblos y sus culturas, en el contexto de políticas que potencien y promuevan la inclusión.

También hay una importante labor, de especial sensibilidad, que encarar. Me parece pertinente ratificar la necesidad de reconciliar la información que brinda Internet, nuestra posición en los foros de desarme acerca de los ciberataques y la propaganda, con la libre circulación de las ideas que proclama la UNESCO y con los obstáculos que implican las cláusulas “autoejecutadas de seguridad nacional”, aplicadas por muchas naciones.

Frente a este tipo de situaciones, debemos buscar escenarios intermedios. Si en una situación de conflicto no se puede revelar toda la información, eso no debe obstar a que se incumpla con la obligación de, sobre bases realistas, divulgar democráticamente el conocimiento. Esta es la herramienta que puede canalizar de mejor manera las expectativas y aspiraciones de los y las ciudadanos (as).

Para aprovechar una mayor cantidad de recursos o mejorar la productividad, es necesario contar con información sobre las características y condiciones de estos recursos<sup>8</sup>. Las técnicas de percepción remota poseen ciertas ventajas en la obtención de información: se obtiene una gran cantidad de datos; se cubren extensas áreas geográficas; se puede utilizar en varias longitudes, y se requiere de corto tiempo para lograr los resultados de la detección y teleobservación<sup>9</sup>. La protección del medio ambiente y “la explotación de los recursos naturales que necesita el hombre para satisfacer sus necesidades, requiere de una inventarización precisa de tales recursos y de la localización y evaluación de los problemas nacionales en la contaminación del aire, suelo y aguas”<sup>10</sup>, lo cual solo se puede cumplir a cabalidad a través de la utilización de aplicaciones espaciales. Una de las inversiones más rentables en este ámbito, sobre todo a largo plazo, es la de la información.

8 Herfindahl, Orris C. (1970). Los recursos naturales en el desarrollo económico. Santiago: Editorial Universitaria, p. 19.

9 Carranza Reyes, O. Alexander, op. cit., p. 106.

10 Íbid. p. 105.

Gracias a la información satelital, desde la década del '70' se tiene conciencia de que los recursos naturales no son ilimitados y que el hombre, con su actividad, le está haciendo daño al medio ambiente, el cual puede ser irreversible. Surge así una necesidad de protección del entorno natural, que no solamente se funda en una visión ecológico-holística del universo, sino en una real necesidad económica de preservar los recursos para las generaciones presentes y futuras. Más aún, se podría decir que hoy día el planeta está sometido a un verdadero "sobregiro ecológico" que comprometería su biocapacidad.

La teleobservación desde el espacio ultraterrestre puede ser una herramienta eficaz para evitar consecuencias desastrosas para el medio ambiente, orientando la toma de decisiones en la explotación de recursos naturales, el ámbito industrial y la producción energética. Con información precisa se puede evaluar, de mejor manera, el impacto ambiental que dichas decisiones tienen. Esto puede venir acompañado, por ejemplo, de la incorporación de la información satelital como medio de prueba (*space evidence*) en los litigios ante los tribunales ambientales, cuestión que ya está siendo discutida por la doctrina<sup>11</sup>.

No puede descartarse que los tribunales internacionales la acojan como un elemento circunstancial en la construcción de una prueba definitiva y concluyente. En esa línea, la doctrina del Abuso del Derecho, normada por el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre Medio Humano, resulta más viable de invocar judicialmente a través de instrumentos que provee la observación de la tierra.

Asimismo, en esta perspectiva es importante recurrir a la noción de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, propia del Derecho Internacional del Medio Ambiente, pero que puede, por extensión, ser asumida por el Derecho Espacial. Esta noción se resume en el principio contaminador-pagador. Sin embargo, en el derecho espacial puede servir de base para establecer una obligación de llevar a cabo acciones en beneficio de la humanidad a aquellos que tengan mayor poder y capacidades, en consonancia con lo que establecen sus principios fundamentales.

---

11 William, S. La información obtenida por tecnologías espaciales ante el derecho internacional, Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento, 5 (2), pp. 47-80.



## 5.- SEGURIDAD HUMANA, PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y ACCESIBILIDAD ESPACIAL

En una sociedad transnacional, donde los riesgos se encuentran íntimamente ligados, es fundamental que la comunidad internacional pueda intervenir para anticiparse a ellos o atenuar sus efectos. A este respecto, se ha ido creando un consenso en relación a la denominada responsabilidad de proteger (conocida también como “R2P”). Esta se construye sobre tres pilares y abarca cuatro crímenes. Los tres pilares son: primacía de la responsabilidad del Estado, la asistencia internacional y una respuesta oportuna y decisiva. Y los crímenes, en general, todos aquellos de lesa humanidad como, por ejemplo, genocidio, crímenes de guerra, la limpieza étnica, y los crímenes contra la humanidad. A través de este mecanismo, que requiere, para su puesta en práctica, de la autorización del Consejo de Seguridad, se pueden llevar a cabo acciones en otros países que permitan, o que hagan posible, una acción de carácter preventiva y anticipatoria. De allí que la tecnología del espacio, y más específicamente las telecomunicaciones y la teleobservación de la tierra, constituirían una modalidad indispensable de prevención, que debiera estar conceptualmente incorporada en el primer pilar de la “R2P”. Además, ello permite reforzar la seguridad humana de los pueblos, nuevo referente en estas materias.

Como se sabe, la seguridad humana surge del informe del PNUD de 1994, que estipula que el ser humano debe tener ausencia de miedos y ausencia de carencias, y que lo central es la salvaguarda de su dignidad.

Hoy en día asistimos a una verdadera “desigualdad de dignidades”, que podría ser reparada sobre la base de un acceso al conocimiento que nos lleve a un desarrollo humano progresivo, tomando en consideración las nociones que sumariamente hemos descrito.

Por otro lado, es preciso analizar qué se deriva de ella acerca de la labor que les corresponde a las academias científicas y otros actores en la utilización de la tele-epidemiología para combatir el ébola y otras enfermedades infecciosas. Sin perjuicio de su aplicación a nuestra realidad, dicha mención tuvo el *spin off* de reforzar nuestra relación con los países africanos y de ser coherentes con la política de coope-

ración interregional, elemento coadyuvante de nuestro poder blando o conceptual.

Cabe agregar que es importante tener en consideración la Responsabilidad de Proteger (“R2P”), la que, en su primer pilar, para que sea realmente efectiva, debería contemplar el uso de la tecnología espacial.

Este fenómeno tiene serias implicaciones sobre la seguridad de las naciones y de las personas, y constituye un multiplicador de amenazas. Influye en la exacerbación y persistencia de la pobreza, en el debilitamiento de las instituciones, y en la emergencia de conflictos intranacionales o regionales, en la lucha por la competencia de recursos como el agua y otros. En ese contexto, la tecnología espacial tiene la condición de minimizador de amenazas, ya que a través de la información estratégica que genera, puede contribuir decisivamente en la reducción de los riesgos relacionados con el cambio climático y el calentamiento global.

Una de las externalidades negativas del cambio climático son los desastres naturales y tecnológicos, y las emergencias. Así lo determina el World Disaster Report de 2013. Este examina el impacto profundo de la innovación tecnológica en acciones humanitarias y las posibilidades que la tecnología ofrece para que la asistencia en crisis de gran envergadura sea realmente efectiva y fortalezcan la resiliencia de los afectados.

La tecnología espacial puede cumplir un rol importante en situaciones de prevención de elementos que conllevan conflictos, con el fin de evitar que escalen o reaparezcan. Normalmente se hace un distingo entre prevención operacional, estructural y sistémica. Específicamente, la prevención operacional incorpora instrumentos de alerta temprana y de diplomacia preventiva, en los que la información satelital juega un rol estratégico.

Avanzar hacia una sociedad más justa debe ser uno de los principales objetivos de toda política pública. En la conquista de esa meta juegan un rol fundamental los sectores que precisamente se ven afectados por las situaciones de injusticia. La principal arma que se le puede entregar a aquellos sectores, es la del conocimiento.

De esta manera, las aplicaciones espaciales son una fuente muy importante de información. Esta tiene ciertas ventajas comparativas que

la hacen irremplazable: cualitativamente, brindan una visión sinóptica que permite visualizar ciertos problemas con mayor amplitud, para así alcanzar soluciones más idóneas. Cuantitativamente, los flujos de información que se pueden obtener a través de las aplicaciones espaciales son, quizás, de los más abundantes si es que se les compara con otras tecnologías.

## 6.- DESAFÍOS DE UNA DIPLOMACIA ESPACIAL INCLUSIVA PARA EL SIGLO XXI

Las Naciones Unidas, a través de la Oficina de Asuntos del Espacio, con sede en Viena, está desempeñando una función de articulación de la agenda global cada vez más potente. De hecho, coordina una modalidad denominada UN SPACE, que tiene por objeto establecer diseños programáticos sobre, fundamentalmente, estrategias de desarrollo sostenible a través de todas las agencias del sistema, en las que influye o que están vinculadas con las aplicaciones espaciales.

La CDS, la OMS, la OIT, UIT y un múltiple repertorio de otras agencias del sistema, hacen posible que la mirada estratégica global que proveen los satélites pueda ponerse en práctica de manera más coherente y sistemática. Esta es una tendencia que se ha venido traduciendo a partir de la UNISPACE III, la que creó 33 Grupos de Acción, relativos a las aplicaciones satelitales más relevantes.

Al respecto, debe mencionarse que por la naturaleza misma de las actividades espaciales, es necesario promover el rol de la ONU como órgano que coordine internacionalmente la política espacial de los distintos Estados y permita la cooperación<sup>12</sup>. Hay varias razones que hacen necesaria la gobernanza más eficaz que puede proveer la ONU: un orden estable en órbita; un enfoque integrado de la utilización del espacio; la necesidad de establecer un entorno que permita apoyar a los nuevos usuarios del espacio y a los países que inician actividades espaciales, y la utilización del espacio para beneficio de toda la humanidad.

De la aplicación de los artículos 55 y 56 de la Carta de la ONU y la Resolución AGNU 2625 de 1970, que identifica los siete principios

---

12. En el Documento A/C.4/66/L.2 de la Asamblea General de la ONU se desarrollan con mayor extensión estas ideas.

fundamentales de la Carta, entre ellos, el Deber de Cooperar. Esta es descrita como la búsqueda concertada con otros agentes para elevar los niveles y condiciones de vida en lo social y económico, y la defensa de los derechos fundamentales, de manera que todos los Estados se vean beneficiados de la actividad espacial, de forma justa y equitativa. Su expresión moderna, como hemos visto, es la solidaridad, la que adquiere una dimensión normativa en la “Declaración del Milenio” (Resolución 55/2). El marco jurídico que brinda el derecho espacial es consistente con este imperativo, como lo prescribe el artículo 1 número 1 del Tratado del Espacio de 1967<sup>13</sup>.

Además, la cooperación se alza como la alternativa viable de los países en vías de desarrollo, para gozar de los beneficios que otorgan las aplicaciones espaciales. En este sentido, debe existir una fuerte alianza entre los países latinoamericanos, ya que estos comparten similares objetivos económicos, así como análogas condiciones sociales y culturales. De esta forma, es importante continuar con el trabajo de la Conferencias Espaciales de las Américas (CEAs), en el marco del cual se ha ido desplegando una estructura para el desarrollo de estas políticas en la región. En ella, Chile ha promovido, consistentemente, la cooperación regional, lo que ha sido recogido por las declaraciones respectivas de la Cuarta AGNU.

La integración y la coordinación son claves para desarrollar políticas eficientes y eficaces. Es por esto que el desarrollo de una política espacial sustentable debe estar acompañada del establecimiento de una institucionalidad gubernamental centralizada, la cual, por una parte, sirva de base para la recepción de la información y beneficios obtenidos a través de aplicaciones espaciales y, por otra, defina la política espacial del país y la relación con otros países y con el sector privado, científico y social.

Dentro del contexto señalado, podríamos resaltar los elementos claves de una diplomacia moderna, a los que Chile ha adherido e incentivado en los distintos órganos del sistemas de la ONU.

---

13 Un rol importante en el desarrollo de la obligación de cooperar juega la Declaración sobre la cooperación internacional en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre en beneficio e interés de todos los Estados, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, aprobada por la Asamblea General de la ONU.

## 7.- MECANISMOS DE COOPERACIÓN BILATERAL Y MULTILATERAL

Es imprescindible reiterar que, de acuerdo a las exigencias de la modernidad y del insólito desafío que representa el nuevo orden político mundial, la diplomacia debe ser global o no puede calificarse de diplomacia. La formación multilateral es esencial en el entrenamiento y capacitación del Servicio Exterior, para que esté impregnado del mandato ético que implica hacerse cargo de las demandas ciudadanas en su conjunto y no solo de los reclamos de la élite.

A nivel interno, como se mencionó, es importante destacar la necesidad de articular alianzas con las academias de ciencias, las universidades, organizaciones de trabajadores, empresarios, centros de derechos humanos y otras entidades, con el fin de promover una acción internacional, de mirada holística, donde todos se sientan equilibradamente representados por los agentes en el exterior. Ello trae como externalidad positiva la superación de paralizadoras dificultades contingentes, impulsadas por la irredargüible convicción de enfrentar la globalidad y globalización.

Esos vínculos pueden desempeñar un rol de amortiguación de tendencias hostiles, al añadir la ventaja comparativa de una diplomacia científica fundada en elementos empíricos. De una vez por todas, entre otras entidades, las academias de ciencias requieren estar presentes en la arena internacional.

Lo expuesto amerita que la Cancillería esté debidamente preparada para un diseño preventivo e integral de nuestra política exterior, e inserta en la era de la información y del conocimiento.

En el ámbito multilateral existen organismos a los que la diplomacia debería prestarles más atención. Mucho de lo que allí se debate o se concluye, tiene impacto en recomendaciones de la Asamblea General de la ONU. Tal es el caso de OMS; la UIT –clave en el tema de la conectividad global–; la OIT y el trabajo decente en relación a una potenciación de los Derechos Humanos; la UNESCO; OACI, y la OIM. Estas dos últimas organizaciones han estado tradicionalmente representadas por ex oficiales de las FF.AA.

Una acción signada por lo multilateral necesariamente genera alianzas, fomenta confianzas, establece lazos y determina puntos de

convergencia, que refuerzan el accionar de un Ministerio en donde solo se cuenta con un escuálido número de especialistas que podrían coadyuvar a sentar las bases de un desarrollo sostenible, con énfasis en su pilar social.

## 8.- CONCLUSIÓN: LA TIERRA COMO RECURSO, COMO VÍCTIMA Y COMO AMENAZA

Como lo ha sostenido, en la Asamblea General, el Dr. Vittorio Canuto, de la Universidad de Columbia, en relación a estas materias “hemos creado una perfecta tormenta moral”. Nuestra responsabilidad frente a las futuras generaciones es de una enorme magnitud, sin descuidar un esfuerzo por utilizar las herramientas más idóneas aquí y ahora, en especial por seguir empeñados en crear condiciones de vida más amigables y solidarias.

Es evidente que las pandemias son también un atentado a los bienes públicos globales y a la estabilidad nacional, regional e internacional. A ese respecto, se precisa una acción coordinada con la Organización Mundial de la Salud, que se inscriba en una política de desarrollo inclusivo dentro del marco de “diplomacia y ciencias”.

Las evidencias empíricas resultarán especialmente valiosas para el suministro y uso de “tecnología humanitaria”, cuyo objetivo es la difusión democrática del conocimiento y la provisión de medios para tomar medidas preventivas y de alerta temprana, y preservar la sustentabilidad del planeta. Sustentabilidad cada vez más frágil por atentados a los derechos humanos y el calentamiento global, con la consecuente situación no jurídicamente resuelta de los desplazados ambientales, los refugiados, las migraciones, el terrorismo y los desechos espaciales.

Una adecuada información preventiva, podría proporcionar elementos objetivos, por ejemplo, en el reconocimiento de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales de los ciudadanos que acuden a nuestro país como “asilo contra la opresión”. Claramente, las pandemias tienen un carácter opresor de la dignidad del ser humano. Pero para combatirlas es menester un consenso ciudadano basado en el conocimiento de sus implicancias globales, a través de los medios

científicos más adecuados. Consenso cimentado en una política e institucionalidad espacial operativa, capaz de diseñar estrategias anticipatorias e inclusivas, y de amplia participación intersectorial.

Es verdad que estos ámbitos de desarrollo parecen lejanos a nuestra realidad. Hasta hace pocos años la actividad espacial estaba dominada por un número muy reducido de poderosos Estados. Ello ha cambiado. En los últimos años, el sector privado y los países en desarrollo han entrado con fuerza en el campo de las actividades espaciales. Con una política espacial adecuada, basada en la cooperación, podremos aprovechar de los beneficios que estos avances tecnológicos han traído para la humanidad.

Otro aspecto relevante son las iniciativas regionales. Las Conferencias Espaciales de las Américas (CEAs) son la modalidad más trascendente y su mecanismo operativo, el Grupo Internacional de Expertos (GIE), que preside Chile, apunta a generar alianzas que podrían entregar bienes públicos regionales de magnitudes importantes y que reforzarían funcionalmente los procesos de integración y cooperación regional actualmente en curso. Por eso hemos impulsado la estructuración de un organismo espacial regional, que implica continuar un difícil camino diplomático.

Ha emergido un consenso muy nítido en cuanto a la imperiosa necesidad de crear condiciones de un desarrollo sostenible en un mundo asolado por fenómenos que afectan la base de los denominados Bienes Públicos globales, como la paz y la estabilidad internacional. La entrega, en forma oportuna, de información estratégica que emana de las aplicaciones satelitales y que cubre todas las actividades productivas, es de la mayor incidencia para un diseño destinado a sentar los cimientos de una cooperación y concertación de intereses más eficaces.

El carácter multiplicador de las amenazas, como el cambio climático, los desastres naturales y humanitarios, y la inseguridad alimentaria, configuran un cuadro de inestabilidad que debe abordarse de manera inclusiva, a través de las telecomunicaciones satelitales, las cuales facilitan un acceso equilibrado a la información estratégica para superar las carencias y los miedos, y sentar las bases de una seguridad humana sustentable. Sustentable en el sentido que tenga en consideración las

expectativas de las generaciones presentes y futuras, y la dignidad del ser humano.

La ciencia y la tecnología, que están en manos de unos pocos, deben extenderse a todos los países de la comunidad internacional, con un sentido de solidaridad y de cooperación global. Cooperación que ha superado los estándares tradicionales, al menos en dos de sus vértices medulares: la emergencia de nuevos temas y nuevos actores, configurando los contornos de una sociedad más horizontal y la presencia más inclusiva de las normas del Derecho Internacional, en temas tales como los Derechos Humanos, el Derecho Medioambiental y el Derecho Espacial.

La modernidad ha traído consigo nuevos retos y desafíos que solo pueden enfrentarse de manera concertada. Se precisa de un desarrollo sostenible que recoja equilibradamente el estímulo a la innovación y el emprendimiento, y la cautela de los intereses de los países más vulnerables. La mutación económica, comercial y técnica, que ha experimentado la información suministrada por los satélites y regida por una lógica de mercado, debe regularse para asegurar su sustentabilidad, el diálogo intercultural y la reducción de la asimetría existente. Asimetría que no se compadece con el principio del Patrimonio Común de la Humanidad, idea fuerza del Derecho Internacional del Espacio y de ciertos tratados medioambientales.

Las consideraciones expresadas ponen de manifiesto la necesidad de reforzar los proyectos de cooperación. Concertación y diálogo interregional han constituido la razón de ser de las CEAs. Producto de ellas se ha facilitado la divulgación del conocimiento tecnológico para el diseño de condiciones de vida más dignas de nuestros pueblos.

El carácter multiplicador de las amenazas, como el cambio climático, los desastres naturales y sociales y la inseguridad alimentaria, configuran un cuadro de inestabilidad que debe abordarse de manera inclusiva a través de las telecomunicaciones satelitales, que facilitan un acceso equilibrado a la información estratégica, para superar las carencias y los miedos, y sentar las bases de una seguridad humana sustentable. Sustentable en el sentido que tenga en consideración las expectativas de las generaciones presentes y futuras.



Respaldo político, conciencia del valor agregado que representa la tecnología espacial, escamotear la coyuntura paralizante y un mayor compromiso con las normas de las modernas ramas del derecho internacional y sus nuevos conceptos, como el de la Responsabilidad de Proteger, entre otros, son algunos de los elementos que deben continuar guiando la gestión diplomática, cimentada en un fuerte y sostenido compromiso con el multilateralismo. En especial con aquellas entidades o iniciativas que hacen posible pasar de una “ciudadanía invisible” a un sistema democrático más potente y ético, que no excluya a nadie.

En ese marco, el rol que puede cumplir la ciencia y la tecnología, en particular las aplicaciones espaciales, son de una gran eficacia. Eficacia que se ve seriamente aminorada si no se cuenta con un ente articulador regional que coadyuve a la formulación de planes y proyectos de capacitación, y formación humana y profesional de los pueblos de la región.

Finalmente, no podemos olvidar que el nuevo recurso natural es la materia gris que se renueva y refuerza, mediante el acceso al conocimiento de los beneficios y ventajas comparativas de alto impacto societal, que emanan de la información estratégica que suministran las aplicaciones espaciales.

Es por ello que debemos continuar nuestros empeños en pos de la estructuración de mecanismos que aseguren una cooperación balanceada, que tenga particularmente en cuenta los intereses y legítimas aspiraciones de los ciudadanos más vulnerables.

UNOOSA deberá crear conciencia acerca de los beneficios de las soluciones espaciales en el marco de esos procesos y promover una mayor participación de la sociedad civil. Los beneficios derivados de la tecnología espacial no solo propician el crecimiento sostenible de la industria espacial mundial, sino también ayudan a vislumbrar en qué pueden aprovecharse esos beneficios para cumplir objetivos societales.

De acuerdo a lo expresado en este documento, queda más que claro el rol de integración y cohesión que ha desempeñado Chile en un campo fundamental para su desarrollo social e inclusivo, lo que indirectamente ha sido refrendado por nuestra acción en el Consejo de Seguridad. Lamentablemente, no ha habido un correlato nacional capaz de llevar a cabo nuestras múltiples iniciativas, que se extienden también al campo del desarme espacial y ello, en relación a los demás

países de América Latina que cuentan con una institucionalidad solvente, dejan a Chile en una fragilidad estratégica que afecta el derecho a la información (¿nuevo derecho humano?) sobre los recursos naturales y su equitativa distribución.

Ante los retos y desafíos que tenemos por delante, no podemos soslayar la significación política, jurídica, científica y técnica, que representa una de las más importantes Conferencias Internacionales que se llevará a cabo el año próximo –el UNISPACE + 50– y que requiere de una acción consistente con lo establecido por la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Con todo, no se puede desconocer que el aporte de Chile se ha reflejado en todos los tratados que constituyen el *Corpus Juris Espacialis*, y en los principios más relevantes del sistema, de los cuales hemos sido, en muchos casos, sus iniciadores o hemos aportado importantes nuevos enfoques premonitorios de la Agenda 2030.



# DIPLOMACIA Y CIENCIA: UNA MIRADA DESDE LA EXPERIENCIA DE CHILE\*

*Gabriel Rodríguez García-Huidobro\*\**

## INTRODUCCIÓN

Mucho se escucha en foros y encuentros que el multilateralismo, eje clave de la Política Exterior en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, estaría moribundo. Los focos de violencia territorial, el terrorismo extremista, el debilitamiento del equilibrio entre las grandes potencias y los conflictos entre ellas, las luchas comerciales, parecieran confirmar este aserto. Si a esto agregamos la reciente involución, en esta materia, por parte de Estados Unidos y las dificultades que enfrenta la Unión Europea para mantener su cohesión y peso en la escena mundial, no hacemos más que afirmar lo expuesto más arriba.

Advertimos, sin embargo, una contracorriente de pensamiento que valora cada día más esta dimensión, constatándose, en este siglo XXI, el regreso del multilateralismo al centro de la práctica diaria de la Política Exterior. A nivel diplomático, hoy se habla de los “multilateralistas”, apuntando así a una dimensión profesional especializada y respetada.

El exitoso lanzamiento, por parte de Naciones Unidas, de los Objetivos del Milenio (ODM) y hoy día su continuación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), son un ejemplo de este nuevo enfoque.

La dimensión multilateral, en su esencia, es un “espacio natural de convergencia en la diversidad”, como la define el Embajador chileno,

---

\* El autor agradece de manera especial la colaboración prestada por el Sr. Marcelo García, Coordinador de Innovación de la Dirección de Energía, CyT e Innovación de la Cancillería chilena, por sus sustantivos aportes en la elaboración de este artículo, sin perjuicio que la responsabilidad final por lo escrito recae íntegramente en su autor.

\*\* Embajador. Director de Energía, Ciencia y Tecnología e Innovación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

ex Director General de la OIT, Juan Somavía. La Política Multilateral “ha sido determinante en la formulación y promoción de los derechos humanos; en la erradicación de enfermedades y pandemias; en el aumento de la esperanza de vida; en el rescate de cientos de millones de personas de la pobreza; en el desarrollo de normas internacionales, en búsquedas de mayor igualdad entre hombre y mujer; en la creciente conciencia ecológica; en adelantos científico-tecnológicos, y muchas otras transformaciones profundas”<sup>1</sup>. Esto sigue desplegándose hasta hoy.

Es desde esta perspectiva que queremos reflexionar sobre la revitalización del multilateralismo y, en dicho contexto, de la avasallante irrupción de la dimensión científico-tecnológica<sup>2</sup> con su impacto en la velocidad y profundización de la globalización, su creciente demanda de participación por parte de la ciudadanía global y los desafíos que plantea a la comunidad internacional.

Iniciaremos nuestro análisis con una primera reflexión sobre las relaciones estructurales entre Política Exterior y conocimiento científico, y a partir de allí avanzaremos desde cuatro aristas. En primer lugar, nos referiremos a los ejes principales de desarrollo a futuro que determinarán la forma en que esta dimensión afectará la Política Exterior, tanto en su conceptualización como en su práctica. En segundo lugar, se mostrarán los retos que enfrentamos en nuestro país. En tercer lugar, analizaremos un nuevo espacio que se ha ido configurando, en forma más precisa, en la última década: el de la estrecha relación entre Ciencia y Diplomacia, en el contexto más amplio de la relación entre política y ciencia. Con estos elementos de análisis, haremos una sucinta revisión de los principales mecanismos existentes en el sistema multilateral (tanto a nivel global como regional), que incorporan la dimensión científico-tecnológica en su quehacer. Así como los nuevos mecanismos basados en la actividad científico-académica internacional y la dimensión empresarial, las que crecientemente tienen roles “políticos” y son actores determinantes en la globalización. Esta . Estola haremos con referencias concretas a nuestra experiencia desde la Can-

---

1 Ver Somavía, Juan. pág. 3.

2 En este análisis no desarrollaremos el tema energético en lo referente al suministro y seguridad. Solo lo haremos en su dimensión en la ciencia, tecnología e innovación.

chillería chilena y en especial desde DECYTI, Dirección especializada responsable de estos temas<sup>3</sup>.

Cerraremos esta reflexión, apuntando a los nuevos espacios que la dimensión científico-tecnológica abre a la práctica futura del multilateralismo. La visión del autor es que, pese a los grandes y complejos retos que se enfrentan, se observa un futuro promisorio, en que la dimensión multilateral estará cada día más viva. Esto, en la medida que apoyemos el florecimiento y la expansión de la conciencia de una pertenencia ciudadana, más que global, planetaria. Allí también los nuevos avances del conocimiento humano, en especial en el ámbito digital, pueden hacer un aporte significativo, siempre que tomemos las necesarias salvaguardias para orientar su desarrollo. Finalizaremos con la identificación de los principales desafíos y escenarios que se abren en este campo, con especial énfasis en Chile y la región latinoamericana.

## 1.- POLÍTICA EXTERIOR Y LA REVOLUCIÓN CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA<sup>4</sup>

En el siglo XXI, no es posible diseñar la Política Exterior de una nación al margen de las nuevas revoluciones científico-tecnológicas y los desafíos que enfrentamos para la sobrevivencia del planeta, los cuales se iniciaron a fines del siglo pasado y que en la actualidad adquieren creciente velocidad. Hoy se habla de “tecnologías exponenciales” o “disruptivas”<sup>5</sup>, según se quiera resaltar la velocidad de despliegue o su impacto socio-cultural. Nos referimos, en una enumeración no exhaustiva, a la Biotecnología y Ciencias de la Vida; Ciencia de los Materiales y Nanociencias; Neurociencias; Computación de Alto Rendimiento

3 La Dirección de Energía, Ciencia y Tecnología, e Innovación, repartición dependiente de la Dirección General de Política Exterior de Cancillería, fue creada el año 2006 (Subsecretaría de RR.EE., Orden de Servicio N° 164 del 15 de mayo de 2006), cuando el responsable de Cancillería era el Ministro Alejandro Foxley y la Subsecretaría y la Dirección General de Política Exterior eran ocupadas, respectivamente, por los Embajadores Alberto van Klaveren y Carlos Portales.

4 Las reflexiones de este subcapítulo están inspiradas en la participación del autor en el Grupo de Trabajo “Política Exterior al 2030”, convocado por el Ministro de RR.EE. (2017).

5 La Asamblea General de Naciones Unidas, en su sesión plenaria de 2017 y a iniciativa de México, lanzó la propuesta de crear un grupo de trabajo para hacer el seguimiento de estas tecnologías llamadas “exponenciales”. Al momento de escribir este artículo, se discute la aprobación de una resolución que incorpora este tema a la agenda en ONU, en el marco de los ODS. Chile será uno de los “co-sponsor” de dicha resolución.

(“High Performance Computing”, HPC); Inteligencia Artificial y “Big Data”; Tecnología de Información y Comunicación entre TIC’s; Energías Renovables, Ciencias de la Tierra y Medioambiente.

Tampoco es posible diseñar la Política Exterior al margen de los retos para asegurar el crecimiento y la equidad, como son el disponer de una matriz energética que sea económica, segura y limpia; el combate al cambio climático, y el desarrollo de las llamadas economías “verde” y “azul”, una educación a lo largo de toda la vida con un importante componente “STEM+D” (Ciencia, Tecnología, Ingeniería, Matemáticas y Diseño) y una permanente reflexión sobre el impacto socio-cultural de la CyT, así como la definición de políticas públicas y concertaciones público-empresariales-académicas-ciudadanas, que impulsen el desarrollo científico-tecnológico.

Desde los años ‘90, Chile ha planteado la necesidad de incorporar estas dimensiones en una visión estratégica para dar un salto al desarrollo, la que tiene su centro en la Política Nacional de Innovación, Investigación y Desarrollo, responsabilidad del Consejo de Innovación para el Desarrollo (CNID)<sup>6</sup>. Desde el punto de vista institucional, dicha visión estratégica se está plasmando en la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología; el perfilamiento de la Estrategia de Innovación y Productividad, liderada desde el Ministerio de Economía y la Corporación de Fomento (CORFO), y la consolidación de un sistema de Educación Superior, centrado en Universidades Públicas, con fuerte componente de Innovación más Desarrollo (I+D) y sin fines de lucro. Es en estos tres ámbitos institucionales, Estrategia I+D, Ministerios sectoriales y Universidades, donde Cancillería trabaja en impulsar la incorporación del espacio internacional y las alianzas estratégicas.

Estos son temas que nuestra Cancillería está crecientemente valorizando, al incorporarlos en la Estrategia de Política Exterior 2030, lo cual es esencial, ya que el salto al desarrollo no es posible si trabajamos con una óptica meramente local. La dimensión internacional es consustancial a ella, en la medida que la Innovación, Investigación y Desarrollo (I+I+D) ocurre hoy día en redes mundiales globales. Es allí donde debemos posicionar a nuestro país, a partir de las fortalezas que

---

6 CNID (2018).

tenemos, las cuales están directamente conectadas a nuestros Laboratorios Naturales y Capital Humano.

Dicho lo anterior, es necesario afirmar que la política de Ciencia y Tecnología, Innovación y Capital Humano, no es una responsabilidad de Cancillería, como tampoco lo es la estrategia para asegurar el suministro energético nacional. Dichas funciones radican en Ministerios y agencias públicas especializadas. El Ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo, a través de la implementación de la Política Exterior, tiene la misión de buscar el aseguramiento de la inserción del país en las redes internacionales de I+I+D. En ese sentido, podemos afirmar que el Ministerio de RR.EE., a través de DECYTI, es un “catalizador” en las acciones de puesta en marcha de una Política de Ciencia y Tecnología e Innovación, que faciliten dar el salto al desarrollo.

El desafío para un país como Chile, con una población y territorio pequeños y relativamente distante de los grandes centros comerciales y de poder político, es cómo insertarse en dichas redes de I+I+D, que son parte de un entramado de poder, relaciones y conocimiento, donde los gobiernos, las grandes empresas, y crecientemente las y los ciudadanos, juegan importantes roles. Por esto, es imprescindible una visión-país sobre este tema, que mantenga los principios estratégicos en la transición de un gobierno a otro. Cancillería es un lugar clave para asegurar la continuidad de una visión de futuro, y facilitar la inserción estable de nuestro país en estas materias.

En el contexto descrito más arriba, la Política Exterior debe apoyar el proceso de inserción de Chile en dichas redes por la vía de incorporar la dimensión de Ciencia, Tecnología e Innovación. Al mismo tiempo, debe incorporar la visión internacional dentro de las agencias y organismos sectoriales encargados del tema. Para hacer esto realidad, es necesario pensar desde las ventajas comparativas que nuestro país tiene e, igualmente, promover y apoyar la internacionalización de nuestras universidades públicas.

Una de las ventajas comparativas claves que tiene nuestro país es su territorio. En una mirada tradicional, basada en la explotación de recursos naturales, dicho espacio puede aparecer como una “maldición”, como en algún tiempo lo caracterizaron visiones economicistas y con poca perspectiva de futuro. Hoy día nuestro territorio es un



activo clave en el marco del desarrollo científico-tecnológico global: al cual se le ha denominado “Laboratorio Natural”. Lo definimos como una zona que, por su riqueza natural, es un lugar privilegiado para la investigación científica y el análisis del impacto social de las políticas públicas de desarrollo<sup>7</sup>.

Nuestro país es una suerte de isla inserta entre la Cordillera de Los Andes, el continente Antártico, el Océano Pacífico y el Desierto de Atacama, situación que genera condiciones naturales únicas de alta diversidad climática y biológica. En el centro de este territorio se enclava uno de los cinco climas mediterráneos del mundo y, a partir de él, se expresa una múltiple diversidad territorial en toda su extensión. Condiciones de esa naturaleza hacen que seamos un lugar excepcional para el desarrollo de la astronomía, la investigación antártica y subantártica, la oceanografía de la corriente de Humboldt, la vulcanología, los estudios sismológicos y los desastres naturales. Igualmente, por esas características, es un lugar de alto interés para el estudio de restos bien conservados de los primeros pobladores de América, así como del moderno crecimiento de las ciudades intermedias con todas sus contradicciones<sup>8</sup>.

Esta geografía está en la raíz de nuestros recursos naturales económicamente explotables y que hoy día están en la base del modelo país de desarrollo. Tal es el caso de la minería del Cobre y el Molibdeno, al cual se agregan hoy la minería del Litio, el Cobalto y las “tierras raras”<sup>9</sup>, estos últimos claves en el desarrollo de nuevas tecnologías y su aplicación en ámbitos estratégicos de futuro, como la electromovilidad, la “*High Performance Computing*” y los nuevos materiales. En este campo, el desafío para Chile es cómo transitar a una minería verde, respetuosa del medioambiente y que ponga a nuestro país como modelo de desarrollo, basado en recursos naturales, pero con sustentabilidad

7 El concepto de “Laboratorio Natural” fue acuñado hace algunos años por el Dr. José Miguel Aguilera, en ese entonces Presidente de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). Ver también Rodríguez, G. (2015).

8 Aguilera, J.M. (2016) pág. 21 y ss.

9 “Tierras raras” es la denominación común de la industria para una serie de elementos químicos escasos en la naturaleza, como el escandio, el itrio y los elementos del grupo de los lantánidos, según la clasificación de la tabla periódica. Estos elementos son utilizados en aplicaciones como resonancia magnética nuclear, procesos de síntesis química, baterías, pantallas de teléfonos inteligentes, motores livianos, etc.

y apoyado en una matriz energética crecientemente descarbonizada y basada en Energías Renovables No Convencionales (ERNC), en especial solar (hoy día) y mareomotriz (mañana). Nuevamente aquí, las alianzas internacionales son claves.

## 2.- LÍNEAS DE ACCIÓN INTERNACIONALES BASADAS EN NUESTRAS VENTAJAS Y FORTALEZAS COMO LABORATORIO NATURAL

Por lo que anotábamos, somos un lugar privilegiado para estudiar nuestro planeta, su riqueza en biodiversidad y los efectos del cambio climático en todas sus dimensiones. Estos son elementos que pueden contribuir a que Chile construya su identidad internacional, su Imagen País, a partir de esta condición única de Laboratorio Natural.

Estas características territoriales nos posicionan de forma privilegiada y especializada a nivel internacional y son fuente de productivos contactos y colaboraciones bilaterales, así como protagonismo en el mundo multilateral en campos ya mencionados, pero también en astronomía y astrofísica; en investigación y protección de los océanos; investigación antártica y de los desiertos; prevención de desastres naturales, y preservación de recursos de la biodiversidad. Lo anterior nos impone la responsabilidad, frente al mundo, de ser los “guardianes” de estas riquezas y biodiversidad naturales<sup>10</sup>.

Al mismo tiempo que estas condiciones nos permiten ser activos participantes en retos científico-tecnológicos globales, de igual manera nos muestra que la ciencia es hoy un elemento fundamental para sentar soberanía y prestigio pacífico internacional. Así, por ejemplo, la política antártica vigente, y la política oceánica en plena fase de diseño, serán posibles si nuestra ciencia antártica y oceánica crecen.

Por otra parte, en su actual fase de desarrollo, nuestro territorio es también un laboratorio social: crecimiento de ciudades en fase temprana, que permite analizar los diseños urbanos del futuro, una población pequeña en comparación a otras naciones, pero con una estructura etaria que permite aprender sobre el impactante fenómeno

---

10 Aguilera, J.M. (2016)

del envejecimiento de la humanidad a una escala adecuada, el estudio de sistemas de interacción del ser humano y la biósfera.

Desde Chile, Laboratorio Natural, podemos mirar el mundo y desarrollar alianzas estratégicas con naciones, regiones y espacios geográficos, con los cuales tenemos similitudes e intereses comunes: países y regiones “*like minded*”. Los exitosos Planes Estratégicos, como es el caso del Plan Chile – California, vigente desde hace más de medio siglo, son una muestra de esta posibilidad. A este Plan, se agregan las nuevas alianzas que están en pleno desarrollo: Plan Chile – Massachusetts, Plan Chile - Washington State, Chile – Sao Paulo, y las futuras en estudio: Arizona, Nueva Zelanda, Baviera. La focalización geográfica en la búsqueda de nuestras contrapartes y aliados estratégicos, es un ámbito en que la Política Exterior ha jugado y jugará un rol central.

Chile es también, más allá de sus Laboratorios Naturales, una “diáspora” de investigadores, intelectuales, científicos y profesionales repartidos por el mundo, ya sea por la migración económica o política, o por el simple deseo de aventurar en campos innovadores. A estas redes de chilenos en el exterior, se agregan varios miles de becarios que actualmente estudian postgrados en el extranjero. La interacción de ambos, constituye un potencial de enorme riqueza para insertarnos en las redes mundiales, elemento clave para dar el salto en Ciencia, Tecnología e Innovación que el país necesita.

La C, T e I, están también en el centro de una visión de desarrollo hacia al futuro que, apoyándose en la minería sustentable, abra el camino al florecimiento de la agricultura y la agroindustria de alta sofisticación. Un camino que, establecido en los adelantos científico tecnológicos, en especial la Biotecnología, transforme a nuestro país en una “Potencia Alimentaria”.

La biotecnología agrícola y agroindustrial está en la base de la dieta mediterránea y en la alimentación saludable del futuro. Esta perspectiva de futuro, que ya está naciendo, debe tener su foco hacia el Asia Pacífico, el mercado más grande del futuro en alimentos y productos biológicos. Esta es la plataforma de Chile, puerta de América Latina hacia el Pacífico.

Parte esencial de Chile “Potencia Alimentaria”, se funda en el desarrollo de la alimentación a partir de los recursos renovables oceánicos.

Chile tiene un enorme potencial en lo que se ha llamado la economía “azul”, siempre cuando desarrolle la investigación científica necesaria para asegurar la sustentabilidad ambiental de esta industria, cuestión en la que hoy nuestro país está al debe, luego de los desastres medioambientales en las zonas de producción salmoneera.

Más allá del desarrollo en minería “verde” y la “potencia alimentaria”, Chile debe proyectarse como un país exportador de servicios sofisticados de base tecnológica. Aquí la astronomía, uno de nuestros Laboratorios Naturales emblemáticos, está comenzando a jugar un rol clave a través del desarrollo de las tecnologías de manejo de “Big Data”.

La Astronomía, sector en que Chile albergará, al inicio de la próxima década, más de las tres cuartas partes de las capacidades de observación astronómica del planeta, es un sector privilegiado para adentrarse y formar capital humano avanzado en el manejo de grandes volúmenes de datos. La astronomía es un lugar predilecto para aprender cómo hacer de Chile, no solo una plataforma astronómica mundial, sino también una plataforma de “big data” de nivel global. El futuro de la agricultura de precisión, los modelos de predicción del clima, las investigaciones sobre el cambio climático, las investigaciones y prospecciones geológicas para la minería, la genética o el comportamiento de las grandes aglomeraciones urbanas, en el futuro, estarán en el centro del desarrollo de los modelos y algoritmos de minería de datos, que actualmente están siendo desarrollados para la observación del cielo. El progreso de las tecnologías de “Big Data” está directamente conectado al perfeccionamiento y las aplicaciones de Inteligencia Artificial y, poco a poco, a la Neurociencia.

Los tres desafíos anteriores, “minería verde”, “potencia alimentaria” y “big data”, en el marco de la apertura al Pacífico, requieren que nuestro país desarrolle una red de telecomunicación de alta velocidad. Deberá ser sustento de sofisticados servicios de alta velocidad de TI-C’s y que una al territorio y lo transforme, junto a un capital humano avanzado e interrelacionado y, al mismo tiempo, sea un nodo activo que lidere proyectos de interconexión en el Pacífico, junto a China, Australia y Nueva Zelanda, y sea puerta de entrada para nuestra Región. El proyecto de fibra óptica a Puerto Williams, actualmente en fase de construcción, es una primera etapa. El posible cable submarino

a China, debiera ser el siguiente objetivo. La inserción de Chile en las redes de telecomunicación de alta velocidad es condición para seguir siendo plataforma astronómica mundial. La actual construcción en Chile, de cuatro de los cinco más grandes proyectos de astronomía del mundo, nos impone ese desafío<sup>11</sup>. Esta interconexión es también condición *sine qua non* para ser país-plataforma de servicios de “Big Data” y futuros proyectos de “Big Science”, como es el caso del Laboratorio Subterráneo ANDES, de detección de partículas cósmicas.

Estos desafíos juegan dialécticamente con el multilateralismo. Por una parte, para enfrentarlos de manera productiva, necesitamos estar profundamente insertos en las redes mundiales de conocimiento. Pero, por otro lado, eso solo es posible si la identidad internacional de nuestro país nos muestra como una nación de una profunda vocación multilateral y comprometida participante de los retos globales que nuestro mundo enfrenta. Los laboratorios naturales son nuestra carta de ciudadanía en la dimensión científico-tecnológica del espacio multilateral.

Esta oportunidad se abre por efecto de la mundialización, las encrucijadas económicas, las pandemias globales, la escasez energética, el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad. Estos fenómenos, unidos a los avances científicos y tecnológicos y al desarrollo crucial de la aplicación de ese conocimiento en el crecimiento, la productividad y la competitividad del desarrollo económico, han hecho de la Ciencia y el conjunto de sus actores (investigadores y académicos; universidades, institutos y centros de investigación; fundaciones; empresas, y agencias de gobierno), un factor determinante en la toma de decisiones de políticas públicas y de la Política Exterior de los Estados.

### 3.- CIENCIA Y DIPLOMACIA EN EL CONTEXTO MULTILATERAL

#### A.- *El Concepto*

Ciencia y Diplomacia nunca fueron actividades muy cercanas en la Sociedad. Sin embargo, tal como vimos en el capítulo anterior, Chile es

---

11 Los cuatro megatelescopios que actualmente se construyen en Chile son: el Large Synoptic Survey Telescope (LSST), financiado por la NSF de Estados Unidos; el Giant Magellan Telescope (GMT), liderado por la Carnegie Foundation y un grupo de Universidades (ambos en la Región de Coquimbo); el Tokio Atacama Observatory (TAO) de Japón, y el European Extremely Large Telescope (E-ELT), de la European Southern Observatory. Rodríguez, G. (2016-2017).

una muestra de cómo, desde el último tercio del siglo pasado, hay un interés creciente concedido a la ciencia por parte de la Política Exterior.

En el país, la diplomacia colabora con la ciencia y la investigación nacional, a la inserción del país en las grandes redes internacionales de I+I+D. La cooperación científica cumple un papel imprescindible para atraer a investigadores e instituciones extranjeras de excelencia, al ecosistema científico nacional, cuyo espacio emblemático son los Laboratorios Naturales. Estos aspectos juegan un rol determinante en los procesos de integración impulsados por Chile a nivel político, y contribuyen, en el plano multilateral, a formar nuevos consensos internacionales sobre grandes dilemas globales. Por último, la diplomacia con base en la ciencia, contribuye a coordinar la relación del Gobierno con los laboratorios naturales de Chile y a promover a nuestro país como plataforma de conversaciones globales ancladas en el territorio nacional.

La centralidad del mundo científico-técnico en el diseño de las políticas públicas es una práctica extendida en los países desarrollados. Sin embargo, hasta hace menos de una década, muy pocas eran las naciones donde este ámbito estaba presente en el diseño y práctica de la Política Exterior y bajo la responsabilidad de los ministerios del ramo<sup>12</sup>.

En suma, la Diplomacia Científica es la interface entre Ciencia y Política a nivel internacional. Esta, opera tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral. Sin embargo, su efecto es mucho más importante en el segundo. Es allí donde concentraremos nuestro análisis. El nudo de la cuestión radica en la dimensión comunicativa más que en las cuestiones institucionales o de gobernanza de la política científica. El desafío está en poder comunicar criterios científicos y disponibilidad de herramientas tecnológicas, en situaciones “normales” de gestación de políticas públicas o en circunstancias complejas, como podrían ser los desastres naturales o la canalización democrática de demandas sociales eruptivas<sup>13</sup>.

El término Diplomacia Científica, que hasta hace poco era una noción prácticamente desconocida, se ha convertido en un concepto útil

---

12 Grimes, R. (2017).

13 Gluckman, P. (2017)

para designar el rol de la ciencia, la tecnología y la innovación en la Política Exterior de países como EE.UU., Reino Unido, Japón, Nueva Zelanda, Alemania y Francia, entre otros.

El concepto fue acuñado por el gobierno de EE.UU. Se define como la intersección de política de investigación y Política Exterior, la cual puede ser compleja entre gobierno, academia y otros actores de la sociedad (Fähnrich)<sup>14</sup>. En este sentido, Nina Federoff, asesora de ciencia y tecnología para el Departamento de Estado de EE.UU., afirma que “la Diplomacia Científica es el uso de interacciones científicas entre naciones, para resolver problemas comunes que enfrenta la humanidad y construir asociaciones internacionales constructivas, basadas en el conocimiento”<sup>15</sup>. Por su parte, Hamachi califica la Diplomacia Científica como todo paso para “unir la ciencia y tecnología con la Política Exterior, para lograr su mutuo desarrollo, [...] usar la diplomacia para mayor desarrollo de ciencia y tecnología, y promover esfuerzos para usar la ciencia y tecnología para fines diplomáticos”<sup>16</sup>.

Una definición más descriptiva que conceptual, pero muy aceptada por diferentes actores, es la proporcionada por la Royal Society y la AAAS (2010). Ella describe la Diplomacia Científica como una noción que se aplica al rol de la ciencia, tecnología e innovación en tres áreas relacionadas, donde cada una divide las diferentes actividades y pone el énfasis en un aspecto distintivo.

La primera, referida a los objetivos de Política Exterior con asesoramiento científico (*Science in Diplomacy*), pondría el énfasis en el apoyo de objetivos políticos y estratégicos, mediante asesoramiento científico. Es la metodología usualmente utilizada para atender los nuevos desafíos de carácter global, donde sus redes están para resolver los problemas del cambio climático, seguridad alimentaria, escasez energética y de agua, inmigraciones masivas, ciberseguridad, pandemias, terrorismo, etc”<sup>17</sup>.

---

14 Fähnrich, B. (2015).

15 Federoff, N. (2010).

16 Hamachi et al. Cf. (2013).

17 Dufur, P. (2014).

La segunda, orientada a utilizar la Diplomacia para la Ciencia, es decir, buscando favorecer la integración de investigadores nacionales a las grandes redes científicas internacionales (Diplomacy for Science).

Por último, Ciencia para la Diplomacia (*Science for Diplomacy*), orientada a la cooperación científica para mejorar las relaciones internacionales entre países (*Royal Society*)<sup>18</sup>.

### *B.- Algunas experiencias nacionales*

Como se dijo, los países adoptan maneras de aplicar la Diplomacia Científica de acuerdo a sus diferentes especificidades. Los primeros objetivos estratégicos, buscados por la ciencia y la tecnología en la diplomacia, son el fortalecer las relaciones con los grandes centros mundiales de investigación, buscando aprovechar facilidades de investigación y recursos humanos. La movilidad de los recursos humanos altamente calificados, llamada el “*brain circulation*” (concepto que pretende ir más allá de la dicotomía “*brain drain*” y “*brain attraction*”), marca tendencia en la ciencia global. A continuación, enumeramos algunas experiencias interesantes de tener en cuenta en el desarrollo de la Diplomacia Científica en el mundo multilateral.

Por ejemplo, los Estados Unidos, con un liderazgo indiscutible en el número y la densidad de investigadores de todo el mundo, como también en los avances tecnológicos e investigación científica global, unido al dinamismo de sus universidades en dichas áreas, practica la Diplomacia Científica como un gran instrumento y recurso de su fortaleza económica, Política Exterior y seguridad nacional. La utiliza para “crear puentes”, con el fin de fomentar mejores relaciones, como un aspecto de sus políticas de seguridad nacional y defensa<sup>19</sup>. La historia diplomática de las relaciones ruso y chino-norteamericanas nos provee de abundantes ejemplos donde la cooperación científica reforzó los lazos diplomáticos entre científicos de dichos países, aún cuando otros aspectos de las relaciones eran más complejos<sup>20</sup>.

---

18 Federoff, N. (2010). Op.cit. p. 5-12.

19 Fähnrich, B. (2015). Op.cit. p. 3.

20 Hormats, R. (2012).



Distinto es el caso de Japón, donde su estructura científica y tecnológica enfrenta serios desafíos originados, tanto por la declinación y el envejecimiento de su población y su impacto en el crecimiento económico, como por el monto de las inversiones en Ciencia y la expansión del capital humano trabajando en esta área. En este contexto, ha crecido el interés en la Diplomacia Científica y Tecnológica en Japón, que busca mantenerse como uno de los puntos críticos de esta red global.

Para conseguir estos objetivos, Japón se propone: establecer un sistema de cooperación científica y tecnológica que obtenga mutuos beneficios; generar sinergias entre la ciencia, la tecnología, la innovación y la diplomacia, para enfrentar los problemas globales; desarrollar recursos humanos que apoyen la Ciencia y la Tecnología diplomática e incrementar la presencia internacional de Japón<sup>21</sup>.

En Reino Unido, la Diplomacia Científica es bastante pragmática. El Asesor Principal en Ciencia y Tecnología del Foreign Commonwealth Office (FCO) y su equipo, tienen por misión asegurar que la visión de conjunto de la Política Exterior sea informada por la mejor ciencia disponible. Con ese fin, cuenta con acceso a las redes científicas más apropiadas (direcciones de ciencia e innovación, comercio, economía y diplomacia, cambio climático y energía y otros desafíos emergentes). Los cuatro elementos necesarios para el éxito del asesoramiento científico a la Política Exterior en el Reino Unido son: acceso y colaboración con el Home Department; comunicación y apoyo de los Home Ministry; buenas relaciones y credibilidad con la Comunidad Científica, y acceso a los equipos científicos y tecnológicos dentro y fuera del gobierno (Robert Grimes)<sup>22</sup>.

Canadá, igual que Alemania y Suiza, hace de su Diplomacia Científica un instrumento para atraer capital humano avanzado y así “sentar las bases de las redes internacionales que fortalecen los lazos [...] económicos, diplomáticos y científicos en el extranjero”, en otras palabras, para mantener el *Soft Power* (Bernstein)<sup>23</sup>.

---

21 Atsushi, S.; Hamachi, T. y Kitaba, S. (2013).

22 Grimes, R. (2017). Op. Cit.

23 Bernstein, A. (2013). p.1.5.

Canadá con su Diplomacia Científica persigue tres objetivos: (i) participar de manera más eficaz en el proceso de toma de decisiones en políticas nacional e internacional; (ii) permitir a los investigadores canadienses, incluyendo científicos jóvenes, ganar experiencia internacional e interdisciplinaria, desarrollando, al mismo tiempo, redes de contactos con científicos internacionales, y (iii) mejorar las relaciones con países de la ex Unión Soviética y sus antiguos aliados del bloque del Este (Dufour)<sup>24</sup>.

Por último, está el caso de Nueva Zelandia. Si bien la discusión en ciencia y diplomacia ha estado focalizada en las consideraciones estratégicas de las grandes naciones avanzadas, no es menos cierto que ahora crece el interés por esta actividad en economías más pequeñas pero desarrolladas, como Nueva Zelandia (lo mismo ocurre en los casos de Israel, Singapur o los países nórdicos). Además, por su tamaño pequeño, hace que su diplomacia científica sea más ágil para lograr un contacto directo con los niveles más elevados en la toma de decisiones. En tercer lugar, la C+T+I neozelandesa está bien desarrollada, por lo que su imagen país es un ejemplo para naciones desarrolladas y en desarrollo, en cuanto a cómo usar la ciencia y la tecnología para el mejoramiento económico y social. Un cuarto aspecto es que la transformación rápida, desde una economía de materias primas, a otra de exportaciones con mayor valor agregado, demanda de Nueva Zelandia relaciones sinérgicas con socios extranjeros que aporten el capital que requiere para consolidar el paso de exportación de *commodities* a exportaciones de alto valor. Por último, sus intereses en la Diplomacia Científica se centran, principalmente, en la agricultura, la bioseguridad, las ciencias biomédicas y la atracción de capital para innovación.

Por todas esas consideraciones y para otorgar más peso al rol de la ciencia en la Política Exterior, Nueva Zelandia creó, en 2009, el cargo de Chief Science Adviser (CSA) ante el Primer Ministro, que hasta el momento ostenta Sir Peter Gluckman. Posteriormente, se constituyó el *International Science and Innovation Coordination Committee* (ISICC), codirigido por el CSA y el Ministro de Ciencia e Innovación (MSI). A su vez, el ISICC reúne a los directores del Ministerio de Relaciones

---

24 Dufour, P. (2012). p.1-6.

Exteriores de la Secretaría de Comercio, a fin de reforzar la diplomacia y el comercio con la ciencia<sup>25</sup>.

En suma, Nueva Zelandia es un buen ejemplo de un país donde la interacción entre ciencia y diplomacia tiene un enfoque diferente a los que exhiben las naciones más grandes y desarrolladas, más orientadas en marcar presencia internacional y mejorar las relaciones con los países de la región, ayudar a la ciencia y la investigación nacional a organizarse fuera de sus fronteras o usar la Diplomacia Científica para acceder a centros mundiales de investigación y a capital humano avanzado, sin tener que invertir en ellos.

### *C.- Bases para una Diplomacia Científica Multilateral para Chile*

Muchos países han reconocido la importancia de la ciencia en la actividad diplomática, lo que ha reforzado un replanteamiento de nuestra aproximación a la relación entre ciencia y Política Exterior. En efecto, Chile ha hecho de la cooperación científica y de la investigación, un elemento de su accionar internacional. Pero la emergencia de la “Diplomacia Científica”, como concepto, para designar un accionar más sistemáticamente organizado, nos debe estimular para posicionarnos de manera más precisa y formalizar los objetivos estratégicos y nuestra acción, en el marco de esta nueva forma de relación entre la ciencia, la tecnología, la innovación y la diplomacia.

Como hemos mencionado, el Ministerio de Relaciones Exteriores no tiene la responsabilidad de la Política de Energía, Ciencia, Tecnología, Innovación y de Capital Humano. Sin embargo, a través de la implementación de su Política Exterior, tiene la misión de ayudar a la investigación chilena a insertarse con éxito en las redes internacionales de I+I+D.

En armonía con los otros ministerios y agencias especializadas, participa, por medio de la movilización de su propia red internacional, en el despliegue de la estrategia nacional de Chile en materia de productividad, investigación científica e innovación. Lo hace tanto a nivel de sus prioridades temáticas (minería sustentable, alimentos saludables, construcción, medio ambiente, pesca, nueva tecnología de servicio para

---

<sup>25</sup> Gluckman, P. et al. (2012). p.1-7.

la salud), como geográficas (EE.UU., Europa, Japón, China, Corea del Sur), por medio de nuestras misiones diplomáticas y el desarrollo de Planes Estratégicos, como los mencionados en el capítulo anterior.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) y la Dirección de Energía, Ciencia y Tecnología e Innovación (DECYTI), desempeñan un rol motor en la cooperación científica con naciones desarrolladas y en desarrollo.

DECYTI, específicamente, tiene un rol importante en la coordinación con los otros ministerios y agencias especializadas. Sus prioridades están en el aseguramiento del abastecimiento energético, la negociación de tratados internacionales relacionados con la Investigación y Desarrollo (e.g. las negociaciones para la instalación en Chile de los Consorcios Astronómicos Internacionales<sup>26</sup>), la suscripción de convenios, la promoción de proyectos conjuntos en las áreas ya indicadas y en atraer el interés de la investigación y la ciencia mundial a los campos de interés estratégico, como es el caso de los Laboratorios Naturales, los proyectos de “Big Science” y los Centros de Excelencia Internacionales instalados en el país<sup>27</sup>.

En definitiva, Chile es un ejemplo de cómo, en un país pequeño, la Diplomacia Científica puede jugar un rol fundamental en las tareas de vincular la ciencia a la innovación, al crecimiento económico y a la protección medioambiental, a través de la exploración de nuevas oportunidades de la diplomacia para trabajar con otras naciones en el mejoramiento de nuestras capacidades.

Por su histórica vocación multilateral, Chile utiliza activamente ese espacio en cada una de las dimensiones de la Política Exterior. Desde

26 En Chile, desde la década del '60, en que se instaló el primer proyecto astronómico internacional (Observatorio Astronómico Panamericano del Cerro Tololo), los consorcios astronómicos internacionales han recibido estatus diplomático, con todas las prerrogativas y privilegios inherentes. Por esta razón, desde su inicio, la política astronómica ha estado estrechamente ligada a la Política Exterior de Chile. Rodríguez, G. (2016-2017).

27 Chile trabaja actualmente en consolidar un Consorcio Latinoamericano junto a Argentina, Brasil y México (y abierto a otros socios) para construir el Laboratorio Andes, el primer Laboratorio Subterráneo del Hemisferio Sur para detección de astropartículas. Este proyecto, junto a las instalaciones de observación astronómica, constituyen proyectos de “big science” en que Chile se ha incorporado, a partir de su vinculación a las redes mundiales de I+D. En el ámbito tecnológico, Chile ha negociado la instalación, en su territorio, de Centros de Investigación y transferencia tecnológica de excelencia mundial. Entre ellos INRIA (Francia), Leitao (España) Fraunhofer (Alemania) CSIRO (Australia) y UC Davis (California, USA). Ambas iniciativas han contado con el apoyo de Cancillería y sus gestiones diplomáticas a niveles bi y multilaterales.

los Derechos Humanos, los temas medioambientales y la conservación del océano, hasta los temas de ciberseguridad, Sociedad de la Información y, en especial, la energía, ciencia y tecnología e innovación. Es allí donde hoy día se está trabajando en hacer converger estos intereses en el marco de una visión de la Política Exterior hacia el 2030, que –en los temas propios del análisis de este artículo– converge directamente con el desarrollo de una Diplomacia Científica para el siglo XXI. El desafío de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por Naciones Unidas, es el carril que hoy día ordena mucha de la actividad política multilateral. Analizando cada uno de ellos, es interesante constatar cómo los temas de Ciencia y Tecnología están claramente en la palestra y presentan desafíos particulares.

#### **4.- PRINCIPALES MECANISMOS MULTILATERALES A NIVEL GLOBAL Y REGIONAL, RELACIONADOS CON LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

El Sistema Multilateral, por su propia naturaleza, combina diversas temáticas en cada una de las áreas en que se manifiesta. Esta característica nace del propio proceso de globalización que ha sido determinante en el desarrollo de la nueva fase del multilateralismo. Los fenómenos mundiales se caracterizan cada día más por involucrar no solo a diferentes naciones, etnias o regiones geográficas, sino especialmente por requerir de enfoques “multidisciplinarios”. En ese sentido, la incorporación de la ciencia y la tecnología, como ya se analizó, es un paradigma de la forma en que un área sectorial irrumpe en el conjunto.

En el marco anterior, nos concentraremos en cómo los temas de I+D pueden ser de múltiple alcance. Para efectos de esta revisión, nos detendremos en los principales organismos y mecanismos que propiamente operan en la esfera de la Ciencia, Tecnología e Innovación.

El cuadro a continuación, nos da una visión panorámica de los principales mecanismos existentes a nivel global, regional y los “plurinacionales”, de importancia para Chile y nuestra área geográfica. En algunos ámbitos se opera a través de Conferencias anuales, cuya responsabilidad de seguimiento recae en el organismo regional correspondiente (e.g. las recientes –2017– Conferencias de CEPAL sobre “ciencia y política de

género” y “Big Data”, así como la Conferencia Regional sobre Ciencia, Tecnología y TIC’s, lanzada desde Chile en 2014).

Global	Naciones Unidas	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO).	Su mandato cubre el amplio campo de la Educación, la Ciencia y la Cultura. Sin embargo, su presencia en nuestra región se centra en los temas más culturales, con especial énfasis en Patrimonio (natural e histórico), y en el ámbito educacional conectado a las etnias originarias. En el específico campo de la ciencia, su labor se concentra a través de los ODS, reflexión en la cual juega un importante papel la Oficina Regional de UNESCO para la CyT, basada en Montevideo. Un ámbito conectado directamente con la ciencia, es el referido a “luz y desarrollo”, que se vincula con el tema astronómico, no solo desde el ángulo científico, sino también cultural y ciudadano.
		Foro de Múltiples Interesados (“multistakeholder”) en Ciencia, Tecnología e Innovación para los ODS.	Foro anual que tiene por objetivo construir nuevas redes que puedan fomentar la cooperación científica, la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías, que ayuden a la consecución de los ODS. Reporta al High Level Political Forum. En esta instancia, más bien consultiva, participan representantes de gobierno, academia, empresas y organizaciones ciudadanas.  La participación de delegados del Gobierno chileno se dio en la primera sesión (año 2016). Se busca potenciar la participación nacional en la misma, particularmente, en la sesión correspondiente al año 2018.

		Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).	Comisión que reporta al ECOSOC. Entrega a la Asamblea General y al ECOSOC recomendaciones de alto nivel en temas relevantes de ciencia y tecnología.  Chile es un activo miembro de esta Comisión, actualmente tiene renovada su membresía hasta el año 2020. El año 2008, ejerció la presidencia.  La participación se da particularmente por medio del MINREL, aunque involucrando crecientemente a agencias sectoriales de gobierno.
Regional	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).	Policy Partnership on Science, Technology and Innovation (PPSTI).	Participación incipiente, particularmente acentuada desde el año 2016, en especial articulación entre CONICYT y DECYTI (con apoyo de DIRECON-APEC). Un elemento a tener en consideración es la reciente aprobación de un proyecto científico multilateral, presentado por CONICYT/DECYTI en materia de desastres de origen natural.
	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).	Grupo de Trabajo en Ciencia, Tecnología e Innovación.	Cabe tener presente que el trabajo de este grupo quedó en stand by desde el año 2015, momento en que se realizó la última versión de la reunión. La participación nacional, al momento, ha estado encabezada por CONICYT.
	Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).	Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (COSUCTI).	Activa participación nacional en el mecanismo, en conjunto entre CONICYT y MINREL-DECYTI. Sin embargo, en el último período, los avances del grupo han quedado estancados, situación que está conectada con la vacancia en la Secretaría General de la organización.

	Alianza del Pacífico (AP).	Grupo de Trabajo en Innovación.	<p>El GT de Innovación de la Alianza del Pacífico (GTI), es el órgano oficial de la AP en los temas de Innovación y Emprendimiento. Este es apoyado por la división de Competitividad, Tecnología e Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo, en la ejecución de una serie de iniciativas tendientes a impulsar la creación de un ecosistema de innovación y emprendimiento a nivel de los cuatro países del bloque. Entre estas se cuenta la formalización de una red de aceleradoras de negocios (AcelerAP), una red de redes de inversionistas ángeles (AngelesAP) y la red de agencias de innovación de los cuatro países (InnovaAP).</p> <p>La participación nacional en el grupo es encabezada por la División de Innovación del Ministerio de Economía, con apoyo de DECYTI y CONICYT.</p>
	Organización de Estados Americanos (OEA).	Reunión de Ministros y Altas Autoridades en Ciencia, Tecnología e Innovación.	Representación del Gobierno de Chile, más que participación propiamente tal. Al menos en las últimas tres reuniones del mecanismo, hemos sido representados por delegados de las Embajadas residentes en los países sede de los encuentros.
Bi-regional	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – Unión Europea (Celac-UE).	EU-CELAC Joint Initiative for Research and Innovation (JIRI).	Activa participación de CONICYT en esta instancia, que cuenta con un plan de trabajo. En este, Chile es responsable de uno de sus ejes.



	Comunidad de Estados Latinomericanos y Caribeños - China (Celac-China).		Solo una aproximación, que se dio en el marco de la última reunión del Grupo de CyT de Celac, en la que participó un delegado de CONICYT. Se espera que este mecanismo se refuerce luego de la Cumbre Celac-China, a realizarse en enero de 2018 en Santiago de Chile.
Pluri-nacional	Organización para la Cooperación al Desarrollo (OCDE).	Directorado en Ciencia y Tecnología (DSTI).	<p>a) Committee on Industry, Innovation and Entrepreneurship.</p> <p>b) Committee for Science and Technology Policy (CSTP).</p> <p>c) Global Science Forum (GSF).</p> <p>Participación encabezada por las entidades sectoriales como División de Innovación de MINECON, CONICYT y CNID. Se prevé tener una participación más sistemática, coordinando las distintas agencias de gobierno involucradas.</p>

En la práctica, la participación nacional en instancias multilaterales científico-tecnológicas ha estado mayormente enfocada en aquellas de corte regional. Cabe tener presente que estas instancias son las que tienen agendas de trabajo más formalizadas y se dan en un contexto más político y, muchas veces, de cierto contenido ideológico.

El marco ordenador y priorización de estos temas para la Política Exterior de Chile y su accionar en el mundo multilateral, está dado por los ODS lanzados por el Secretario General de ONU en 2015.

El principal tema de esta agenda, al menos en el seno de Naciones Unidas, es cómo la ciencia y tecnología son herramientas que ayudan en la consecución de los ODS. En particular, en el debate se ha señalado que la consecución de una buena parte del contenido de dichos objetivos, solo será posible mediante cambios y transformaciones que únicamente pueden ocurrir a través de la CyT.

En complemento a lo anterior, las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) son parte de la columna vertebral de la economía

digital actual y tienen un enorme potencial para ayudar a avanzar en los ODS y mejorar la vida de las personas de manera fundamental. Lo anterior, en cierta medida, tiene cabida en los 17 Objetivos.

Atendiendo el ámbito de acción de Cancillería, es posible identificar elementos vinculados a nuestro quehacer, al menos, en los siguientes ODS: 2 (hambre cero), 3 (salud y bienestar), 4 (educación de calidad), 5 (igualdad de género), 7 (energía asequible y no contaminante), 9 (industria, innovación e infraestructura), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 12 (producción y consumo responsables), 14 (vida submarina), 15 (vida de ecosistemas terrestres) y 17 (alianzas para lograr los objetivos).

Diversas instituciones y entidades multilaterales sectoriales, así como de otros medios, se han referido a este tema. A modo de ejemplo, UNESCO señaló que las metas sobre agua, energía, biodiversidad, océanos y cambio climático, son altamente dependientes de la ciencia, la tecnología y la innovación, las cuales son una verdadera fuerza motriz para el desarrollo.

Por otra parte, la agenda de trabajo en la esfera regional, entre otros temas, contempla: seguridad alimentaria y nutricional; tecnologías de Información y Comunicaciones; Desarrollo de Capital Humano Avanzado, y diseño de Políticas Regionales de CyT.

Mención especial requiere la participación de Chile en la Organización para la Cooperación al Desarrollo (OCDE)<sup>28</sup>, organismo del cual es miembro desde el año 2010. Este no es un organismo multilateral propiamente tal, sino un espacio para estudiar y revelar las mejores prácticas en el diseño e implementación de “políticas públicas”. La membresía, sin embargo, compromete a los países miembros a poner en acción dichas recomendaciones, lo que lo convierte en un organismo que mandata indirectamente a sus partes.

La participación de Chile se concreta en tres ámbitos: el Directorado de Ciencia, Tecnología e Industria (STI); el Comité de Política Científica y Tecnología (CSTI), y el Comité de Industria, Innovación y Emprendimiento (CIIE).

---

28 La participación de Chile en la OCDE es una experiencia de trabajo multilateral muy valiosa, y muy probablemente, luego de estos años de participación en la instancia, se hace necesario evaluar cómo hacerla más efectiva.

El Directorado de Ciencia, Tecnología e Industria, tiene como misión ayudar a los países de la OCDE a comprender y encauzar la evolución de una economía basada en el conocimiento. Esto a fin de alcanzar el mayor potencial de innovación y adaptar las políticas nacionales a las oportunidades que brinda la globalización, es un ámbito multilateral donde Chile tiene una crecientemente activa participación. Ofrece estadísticas y análisis para apuntalar las políticas de gobierno sobre las nuevas cuestiones científicas, tecnológicas e industriales. Examina las condiciones de la competitividad industrial y del crecimiento productivo, así como las implicaciones de las cadenas globales de valor. El Directorado estudia cómo estimular la ciencia y la innovación para mejorar la contribución de la propiedad intelectual al crecimiento económico y promover la eficacia de la investigación y el desarrollo, además de los vínculos entre la industria y la ciencia. Por ejemplo, su trabajo sobre biotecnología se centra en análisis y desarrollo de políticas. El Directorado también trabaja para reforzar la protección del consumidor y la confianza del usuario de internet.

Por su parte, el Comité de Política Científica y Tecnológica (CSTP) es responsable de alentar la cooperación con los países miembros y, cuando corresponda, con economías no miembros, en las áreas de la ciencia, la tecnología y política de innovación, con miras a contribuir en el ámbito económico, social y científico, incluyendo el crecimiento y la creación de trabajos calificados.

Bajo el CSTP funcionan los siguientes grupos de trabajo:

- Grupo de trabajo de expertos nacionales en indicadores de ciencia y tecnología (NESTI).
- Grupo de trabajo sobre biotecnología (WPB).
- Grupo de trabajo sobre política de innovación y tecnología (TIP).
- Grupo de trabajo sobre instituciones de investigación y recursos humanos (RIHR).

- Grupo de trabajo sobre nanotecnología (WPN).
- Foro Global de Ciencias (GSF).

Por último, el Comité de Industria, Innovación y Emprendimiento (CIIE) tiene por misión colaborar con los países miembros de la OCDE en el diseño, adaptación, e implementación de políticas que pueden alentar el crecimiento de la productividad sustentable y de la competitividad, en el cambiante contexto de la industria, innovación, y emprendimiento.

Bajo el CIIE funcionan los siguientes grupos subsidiarios:

- Grupo de trabajo sobre globalización en la industria (WPGI): analiza aspectos microeconómicos de la globalización y asiste a los gobiernos entregando información sobre cuáles reformas adoptar para maximizar los beneficios de la globalización.
- Grupo de trabajo sobre análisis industrial (WPIA): realiza análisis cuantitativo sobre los determinantes del crecimiento, productividad y desempeño industrial, incluyendo el rol de la innovación, derechos de propiedad intelectual, difusión de tecnologías, capital humano y emprendimiento.
- Grupo de trabajo sobre PYMES y Emprendimiento: provee de información (análisis de política, evaluación de política y mejores prácticas y recomendaciones) para facilitar el diseño de políticas que promuevan el emprendimiento.

## CONCLUSIONES

### *Escenarios futuros y desafíos para el multilateralismo en la nueva etapa de desarrollo científico-tecnológico*

La sucinta revisión que hemos realizado sobre los espacios multilaterales para el impulso de la Ciencia y Tecnología, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, nos muestra el vasto campo abierto

para impulsar, desde la Política Exterior, una activa participación a nivel internacional.

En ese marco es donde vemos desafíos y oportunidades para Chile y los países de la región que debemos aprovechar. Para ellos la coordinación a nivel regional es clave.

A continuación, y sin ánimo de ser exhaustivos, enumeramos los retos que nos parece urgente enfrentar, incorporándolos al diseño de una Política Exterior.

- El espacio de acción multilateral, teniendo su centro de gravedad en los mecanismos globales y regionales, como los descritos más arriba, no se agota en ellos. Crecientemente, nuevos actores se incorporan: organismos no-gubernamentales y ciudadanos, organizaciones científicas mundiales y regionales, así como sectoriales y organizaciones empresariales. Especial relevancia están adquiriendo organizaciones formadas por científicos, dado el prestigio social que han adquirido, tanto por su trabajo como por la visión crítica que la ciudadanía alberga hacia el mundo político.

- Conectado con lo anterior y en el espacio de nuevos actores, el mundo científico-tecnológico tiene una característica especial que hace que pocas grandes empresas tengan crecientemente un peso determinante en la globalización. Nos referimos a las cinco grandes corporaciones: Facebook, Microsoft, Amazon, Google y Apple, que hoy día tienen posiciones dominantes en el mundo. Esa dominancia, más que económica, como tradicionalmente se ha analizado el fenómeno, está crecientemente basada en el manejo de grandes cantidades de datos (*Big Data*) y el control de los medios digitales de comunicación social. No es un hecho solamente anecdótico que la Cancillería danesa haya abierto una Embajada en “silicon valley” para relacionarse con estos grandes consorcios. Ellos ya son actores claves en lo multilateral.

- Propender a una mirada interna, a nivel nacional, y en nuestro subcontinente, a nivel regional, de carácter *multistakeholder*

(incluyendo a todas la “partes interesadas”). Esta última es la premisa en la escena multilateral: discusiones que incorporan un abanico de opiniones que busquen ampliar espacios de participación nacional y regional en los foros. Esta es la única base posible para poder retomar niveles de confianza ciudadana hacia los gobiernos y entidades globales de consenso y conducción, como es el sistema de Naciones Unidas.

- A nivel de Gobierno se requiere hacer esfuerzos para que las entidades sectoriales tomen más conciencia de la dimensión multilateral y de los nuevos temas que conlleva. Lo anterior es urgente debido al bajo interés de muchas agencias de gobierno en participar activamente de las instancias y, con ello, un desconocimiento general de la importancia de los elementos multilaterales dentro de la escena nacional de C, T&I. Lo anterior supone la profundización de la articulación sectorial, tanto a nivel nacional como regional. Los temas abordados en las distintas instancias son cada vez más transversales. Requieren de un trabajo sectorial combinado.

- Se hace urgente identificar y consensuar mecanismos de colaboración nacional y sectoriales, en que cada país, incluido el nuestro, tenga ventajas comparativas, e impulsar en los foros regionales, la mayor coordinación y colaboración posibles. Esta se da en tres niveles: a) la colaboración estratégica entre países de similar nivel de desarrollo, b) la cooperación al desarrollo entre países en áreas donde cada economía está en diferentes etapas de avance, y c) la cooperación a países de menor nivel de desarrollo.

- Identificar y comprometer participación en “temas globales” que permitirán a nuestros países mayor visibilidad a nivel multilateral global. Dos ejemplos emblemáticos que nacen de la experiencia de Chile son: el compromiso de Chile por la protección de los océanos y el protagonismo internacional que hemos adquirido en el campo de la “*Big Science*” a través de la

astronomía. Un espacio abierto para el desarrollo de iniciativas en el campo multilateral, con alta potencialidad de participación de los países de nuestra región, es la lucha contra el cambio climático, entendido como un desafío planetario en que la ciencia y tecnología juegan un papel central.

### *Bibliografía*

- Aguilera, J.M. (Junio-julio, 2016). “Chile país abierto a la Investigación”. Revista Universitaria No. 139. Número especial dedicado a los Laboratorios Naturales: “Chile Territorio Vivo”.
- Atsushi, S.; Hamachi, T. y Kitaba, S. (2013). “The Rise of Science and Technology Diplomacy in Japan”. *Science and Diplomacy*, March.
- Bernstein, A. (2013). “Science Diplomacy as difining Role for Canada in the Twenty-First century”. *Science & Diplomacy*, October.
- CNID (2018). “Ciencias, Tecnologías e Innovación para un Nuevo Pacto de Desarrollo Sostenible e Inclusivo: orientaciones estratégicas de cara a 2030 tras diez años de trayectoria”. <http://www.cnid.cl/portfolio-items/cti-para-un-nuevo-pacto-de-desarrollo-sostenible-e-inclusivo>.
- Dufur, P. (2014). “Injecting Science into Canada’s Foreign Policy”. *Science & Diplomacy*, Washington DC, p. 1.
- Dufour, P. (2012). *Becoming a Northen Minerva*. *Science and Diplomacy*.
- Fähnrich, B. (2015). *Science and Policy: Zeppelin University, Alemania*. Publicado en *Public Understanding of Science*.
- Federoff, N. (2010 ). “New Frontiers in Science Diplomacy”. Royal Society, Londres R.U.
- Gluckman, P. (2017). Seminario Ciencia y Política, organizado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Argentina y la Red Internacional de Asesoría en Ciencia a los Gobiernos, International Network for Government Advise (INGSA). Buenos Aires, Argentina.
- Gluckman, P. et al. (2012). *How a Small Country Can Use Science Diplomacy: A Wiew from New Zealand*. *Science & Diplomacy*, June.
- Grimes, R. (Junio, 2017). Seminario Ciencia y Política, organizado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Argentina y la Red Internacional de Asesoría en Ciencia a los Gobiernos, International Network for Government Advise (INGSA). Buenos Aires, Argentina.
- Hamachi et al. (2013). *The Rise of Science and Technology Diplomacy in Japan*. *Science & Diplomacy*. Washignton DC.
- Hormats, R. (2012). “Science Diplomacy and Twenty-First Century Statecraft”. *Science & Diplomacy*, V.1, March.
- Rodríguez, G. (Juio, 2017). “Chile: Global Astronomical Platform and Opportunity for Diplomacy”. *Science & Diplomacy Quarterly publication from the AAAS Center for Science Diplomacy*. USA p.13 ss.

- Rodríguez, G. (Abril, 2016). “Chile plataforma astronómica mundial: una oportunidad para la Diplomacia”. Revista Diplomacia. Academia Diplomática del Ministerio de RR.EE. de Chile.
- Rodríguez, G. (Agosto, 2015). “Chile: An experience on government policy for protection of “dark skies”. Proceedings XXIX International Astronomical Union General Assembly. Honolulu, Hawaii.
- Somavía, J. (Agosto, 2017). Presentación Revista Diplomática No. 135. Academia Diplomática. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Edición dedicada a “Multilateralismo: Nuevas convivencias para un mundo multipolar”.





## CHILE Y EL IMPULSO AL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE LA COMUNICACIÓN: 1970-1980

*Fernando Reyes Matta\**

Desde fines de los años '60 comenzó a gestarse un movimiento fuerte e internacional por cambiar las estructuras comunicacionales heredadas del siglo XIX y buena parte del XX. En Chile, el tema encontró espacio de análisis en el ámbito académico, especialmente en las universidades reformadas. Pero a partir de 1971, sería una de las vetas presentes en el discurso diplomático, especialmente en el marco de la UNCTAD III y el Pacto Andino.

Tras la caída del gobierno de Salvador Allende, el tema siguió vivo en manos de chilenos que, desde el exterior, continuaron con esta línea de estudios y debate político. Fue lo que llevó a Juan Somavía a ser miembro de la Comisión MacBride de la UNESCO y a Fernando Reyes Matta a ser uno de los cinco asesores en la redacción del informe de esa comisión, conocido con el nombre: "Un mundo, Múltiples Voces", publicado en más de 30 idiomas, bajo el sello de la Unesco. Muchas de sus ideas y propuestas tienen vigencia en la realidad comunicacional contemporánea.

Si bien el concepto NOMIC (Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación) aparece ligado al informe de 1980, "Un Mundo, Múltiples Voces", producido bajo la conducción del ex Canciller irlandés Sean MacBride (allí estuvieron Gabriel García Márquez y Juan Somavía, entre las 16 personalidades integrantes de la comisión internacional convocada por la UNESCO), el origen del mismo viene de antes y se instala como aspiración, hace más de 40 años, en la Conferencia de los Países No Alineados en Argelia, en septiembre de 1973.

---

\* Profesor de la Academia Diplomática y la Universidad Andrés Bello. Ex Asesor de la Comisión MacBride.

El concepto de “libre flujo de la información” fue puesto, entonces, bajo el análisis de los Jefes de Estado y representantes gubernamentales, en su conferencia cumbre, y registraron en su Declaración una frase que constituye hoy un referente histórico fundamental: “los países en desarrollo deberían impulsar acciones concertadas para reorganizar los canales de comunicación existentes, los cuales son un legado del pasado colonial y que afectan el pleno desarrollo cultural de sus pueblos y la interacción entre ellos”. El autor de este artículo –entonces Asesor de Prensa del Ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda–, participó activamente en la subcomisión que debatió el tema junto a los otros delegados de Países No Alineados. Allí planteamos el proceso que se daba en América Latina, en relación a los flujos internacionales de información y a las condiciones de dependencia que se vivía en ese ámbito. Al hacerlo, traíamos un enfoque teórico, bajo el cual comenzamos a hablar de agencias transnacionales de noticias. No alcanzamos a estar en la parte final de aquella Conferencia en Argelia, se nos cruzó en la vida el golpe militar en Chile.

Pero al ir al exterior, a comienzos de 1974, con una beca de la Fundación Ford, pudimos llegar al Institute for Communication Research en Stanford University, entonces una de las entidades más prestigiadas a nivel mundial en ese ámbito. Sin embargo, allí teóricos destacados como Wilburn Schramm o Everett Rogers, estaban concentrados en el papel de la comunicación en el desarrollo social, en estudios claves, por ejemplo, en comunicación y planificación familiar en la India o en la aplicación de innovación en áreas rurales en América Latina y África. Con sorpresa escucharon los análisis que este autor les hizo sobre el escenario internacional y los debates que se aproximaban en el área de los flujos internacionales de noticias y de las estructuras de comunicación dominantes. Por ello, apoyaron con los recursos pertinentes y contrataron, por un mes, el servicio latinoamericano de UPI, para hacer un estudio a fondo de la cobertura que se dio por esa agencia a la Conferencia Hemisférica realizada en abril de 1974, en México. Para la agencia norteamericana, la figura central en ese encuentro hemisférico era Henry Kissinger y su política de alinear firmemente a la región en las políticas de Washington, aunque ello pasara por aceptar las dictaduras

militares. Y eso fue lo que predominó en las informaciones publicadas en todos los principales diarios de la región<sup>1</sup>.

Por eso es importante entender el tiempo histórico en que emerge el NOMIC: son años de descolonización y Guerra Fría. Y esto determinó los verdaderos factores de origen, como también las consideraciones ideológicas que lo postergaron o tergiversaron. A la vez, da marco a los lenguajes propios de un tiempo donde los polos influyentes de la comunicación son pocos y de fuerte alcance global.

De aquella conferencia en Argelia nació la propuesta de un Nuevo Orden Económico Internacional, en el marco de la formación de la OPEP y de la legitimidad de los países en desarrollo a sus recursos naturales. Pensando en ese propósito, muy pronto se consideró que la existencia de un Nuevo Orden Informativo Internacional era un requisito ineludible. Debía llegarse al establecimiento de un “flujo libre y equilibrado de la información”, principio que durante los posteriores debates en la UNESCO y otros foros, se ubicó especialmente en la preocupación por difundir otra imagen del Tercer Mundo en los países desarrollados, por encima de los estereotipos y distorsiones presentes en la industria cultural dominante en el sistema mundial. La mirada se extendería, muy pronto, a analizar el papel de la industria cinematográfica, los contenidos de entretenimiento televisivo difundidos a nivel mundial, los modelos de la publicidad y todo aquello que daba cuenta de una “westernización” en el espacio de la interculturalidad post período colonial. En ese marco, surgieron las evidencias de la transnacionalización de los grandes flujos de información y mensajes, definidos por grandes corporaciones dedicadas al negocio de la circulación y venta de mensajes, informes y programas<sup>2</sup>.

Chile hizo aportes esenciales a ese debate internacional. Ya se habían llevado adelante estudios importantes a nivel local. En 1969, en un seminario de título en la Escuela de Periodismo de la Universidad Católica de Chile, nos propusimos analizar cómo se informaban los chilenos de lo que ocurría en el mundo y, especialmente, en América Latina. Junto con constatar el poder de la “agenda setting” o colocación

---

1 Revista Comunicación y Cultura, 1975. Buenos Aires, Argentina.

2 Nueva Sociedad, N° 71. Marzo-Abril 1984, pp. 62-68.

temática predominante de las agencias norteamericanas United Press International y Associated Press, advertimos el sesgo siempre presente en un relato que colocaba la mirada de los intereses norteamericanos sobre el acontecer de la región. Los factores de la Guerra Fría impregnaban las noticias. Ello dio pie a un artículo publicado por la Revista Mensaje, escrito por el sacerdote y periodista Eduardo Pérez Iribarne<sup>3</sup>. Lo trascendente es que ambas agencias de noticias, como lo había constatado un estudio previo de CIESPAL, eran las fuentes dominantes en todos los diarios de influencia de la región, los cuales, a su vez, se convertían en referentes sobre qué noticias destacar en radio o televisión.

En abril de 1972, este autor era parte de la delegación chilena y así pudo seguir los debates en la UNCTAD III, realizada en Chile, y advirtió que la matriz de análisis ligada al comercio de recursos naturales hacia el norte y los flujos de bienes industrializados hacia el sur, también era aplicable a los productos de las industrias culturales. Asimismo, en el proceso productivo de información, distribuido por las agencias internacionales de noticias, había una práctica de transnacionalidad evidente. Las oficinas locales de las agencias de noticias internacionales –especialmente UPI y AP– se nutrían preferentemente de materiales de medios locales, a veces de entrevistas propias o de algún documento elaborado por una entidad pública o privada. Con esa materia prima elaboraban un texto que llegaba por telex o hilo interno al Latin American Desk, en Nueva York. Allí ese texto recibía la edición final enviada a todos los medios suscritos a su servicio. Cabe remarcarlo, era el mismo texto a todos los diarios del continente. Así, lo que publicaba La Prensa de Buenos Aires, entonces diario tradicional e influyente, era lo mismo de El Comercio de Lima o El Mercurio de Santiago, frente a un acontecimiento importante en la región. Y lo mismo ocurría en relación a otros hechos de alcance internacional en otras regiones del mundo, como la Guerra en Vietnam o los conflictos en Medio Oriente.

Esto llevó a que en la Cumbre de Cancilleres del Pacto Andino (Acuerdo de Cartagena), en julio de 1972, por iniciativa de Chile, se

---

3 Revista Mensaje, N° 22 (221). Pp. 363-368, 1973. Santiago de Chile.

creara un grupo de trabajo sobre la realidad de los intercambios comunicacionales en la región y el origen de las agendas dominantes. Al término de aquella cumbre, la Declaración Conjunta señaló que los ministros veían con preocupación que “los mayores flujos de información entre los países del Pacto Andino son procesados fuera de la región”.

Una percepción similar comenzaba a subrayarse en los países árabes, especialmente por parte de Túnez, como también en Yugoslavia, buscando entonces crear flujos informativos distintos a los que emergían bajo la lógica de Washington o Moscú.

Desde México pasaba a jugar un papel fundamental en esta área temática el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), fundado por Juan Somavía y donde, desde 1976, este autor pasó a ser Director del Área de Estudios de la Comunicación. En mayo de 1976, el ILET organizó un seminario internacional cuyos documentos y debates serían muy influyentes durante toda la década. Académicos de Estados Unidos, Finlandia, España e Italia se unirían a expertos y académicos latinoamericanos, definiendo las proyecciones de lo que implicaba buscar “la descolonización de la comunicación”. Un estudio específico mostró cómo 30 diarios de alta influencia en la región habían dado, en dos semanas de análisis, casi las mismas noticias internacionales, reproduciendo un mismo texto en la mayoría de los casos. A su vez, la investigación sobre la historia de las agencias internacionales de noticias demostró cómo estas habían emergido tras la implantación del telégrafo y se habían distribuido al mundo por decisión de las grandes potencias de la segunda mitad del siglo XIX. La interacción entre intereses estatales y agencias de noticia había sido un todo. En América Latina tuvo la exclusividad la francesa Havas, pero aquello terminó con la II Guerra Mundial y, a partir de entonces, las agencias norteamericanas pasaron a ser fuente principal en Latinoamérica.

## LA UNESCO, LA COMISIÓN MACBRIDE Y LAS REACCIONES FURIBUNDAS

En ese marco, la UNESCO, bajo la dirección del senegalés Amadou-Mahtar M'Bow, (quién asumió como Director General en 1974) decidió tomar el tema a partir de su Conferencia General de 1976.

Así, lo que parecía un simple grupo de trabajo casi técnico, se convirtió en un foro de fuertes debates, pero coincidiendo en que el tema de la comunicación había entrado en una nueva etapa. En realidad, los datos desde los países periféricos y del llamado Tercer Mundo eran elocuentes: entre el 80 y 90% de las informaciones mundiales eran producidas y distribuidas por las cuatro agencias internacionales de noticias: Associated Press, United Press International, Reuters y AFP.

Los estudios y seminarios desarrollados durante la década de los '70, en relación a la búsqueda de un nuevo orden informativo internacional, como los ILET, ocurrieron antes de los trabajos de la Comisión MacBride y fueron claves para el sostenimiento de sus debates. Ellos tuvieron una evolución importante: se pasó de los temas vinculados exclusivamente a la noticia internacional y sus fuentes, a una aproximación sobre los problemas de fondo relacionados con las estructuras de organización y de propiedad de la comunicación. Ello permitió fijar la atención en los centros de poder de la información, estableciéndose la necesidad de explorar en las consecuencias políticas y sociales de una alta concentración en la decisión sobre contenidos de mensajes comerciales, informativos y de entretenimiento. Estas tendencias de concentración también han movilizad a sectores de los países más desarrollados, que se preguntan por el aporte democrático de una televisión concentrada en dos o tres poderosas cadenas; en la existencia de grandes agencias de publicidad capaces de determinar los contenidos o enfoques de la programación que llega a grandes masas de sus países y del resto del mundo; en la presencia de las agencias transnacionales de noticias; en la expansión de la industria cinematográfica a partir de una reorganización de sus centros de producción<sup>4</sup>.

En octubre de 1980, las propuestas de la comisión MacBride fueron aprobadas por consenso en la Resolución de Belgrado, adoptada por la 32a. Sesión de la Conferencia General de la UNESCO. Ella contiene once principios en los cuales debería fundarse el NOMIC:

- 1) Eliminación de los desequilibrios y desigualdades que caracterizan la situación vigente.

---

4 Ibid, Nueva Sociedad.

- 2) Eliminación de los efectos negativos de determinados monopolios, públicos o privados, y de las excesivas concentraciones.
- 3) Remover los obstáculos internos y externos, para un libre flujo y más amplia y equilibrada diseminación de informaciones e ideas.
- 4) Pluralidad de fuentes y canales de información.
- 5) Libertad de prensa y de información.
- 6) Libertad para los periodistas y todos los profesionales, en los medios de comunicación; una libertad inseparable de la responsabilidad.
- 7) Preparación de los países en desarrollo para lograr mejoras en sus propias situaciones, sobre todo en lo que respecta a la adquisición de equipamiento propio, capacitación del personal, recuperación de infraestructura, además de tornar sus medios de información y de comunicación sintonizados con sus propias necesidades y aspiraciones.
- 8) Compromiso sincero de los países desarrollados para ayudarlos a alcanzar dichos objetivos.
- 9) Respeto de la identidad cultural de cada pueblo y al derecho de cada nación para informar al público internacional sobre sus intereses, aspiraciones y respectivos valores sociales y culturales.
- 10) Respeto al derecho de todos los pueblos para participar del intercambio internacional de información, basándose en la igualdad, justicia y beneficio mutuo.
- 11) Respeto al derecho de la colectividad, así como a los grupos étnicos y sociales, para tener acceso a las fuentes de información y participar activamente en los flujos de comunicación.



MacBride tenía conciencia de que el NOMIC no se agotaba en un conjunto de preceptos mágicos, correspondiendo efectivamente a un proceso histórico. “Los aspectos de ese proceso se modificarán constantemente, mientras que los objetivos continuarán siendo los mismos: mayor justicia, mayor equidad, mayor reciprocidad en el intercambio de información, menor dependencia en relación a las corrientes de comunicación, menor difusión del mensaje en sentido descendente, mayor autosuficiencia e identidad cultural y mayor número de ventajas para toda la humanidad”<sup>5</sup>.

Si bien en Argelia se había hablado de Nuevo Orden Informativo Internacional, no fue extraño el cambio de nombre a la luz de los debates surgidos en aquella época. Al hablarse de Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación, se reconoció en ello que las perspectivas de cambio reclaman transformaciones a niveles nacionales, pero también de carácter global. A su vez, que los cambios debían producirse no solo a niveles superestructurales, sino también con una participación real de amplios sectores de la sociedad. Y, por cierto, se reafirmaba que los cambios no pasaban solo por transformar las dimensiones de la información (flujo de un emisor a un receptor), sino ir más allá, a la gestación de una relación creativa entre todos los grupos e individuos de la sociedad. Visto hoy, desde la era Internet, se entiende cómo el Informe MacBride anticipó ciertos espacios y tendencias.

Frente a todo este planteamiento hubo dos actitudes de los poderes dominantes y, en cierta forma, contradictorios. Ante la UNESCO se levantaron todas las voces ligadas al International Press Institute, y –en el caso de América Latina– a la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y a la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR). Eran voces de condena, diciendo que el informe solo pretendía promover la censura y el control estatal de los medios de comunicación. En tales foros, nunca se analizó en serio lo que quería decir “flujo libre y equilibrado de la información”, una de las afirmaciones claves de aquel proceso, como

---

5 [http://www.campusred.net/telos/antiores/num\\_033/opi\\_perspectivas1.html](http://www.campusred.net/telos/antiores/num_033/opi_perspectivas1.html). Revista Telos, consultada el 2 diciembre 2013.

tampoco el concepto “democratización de las comunicaciones”, muy importante para los latinoamericanos.

Como recordó Luis Ramiro Beltrán, en un excelente trabajo sobre el devenir del NOMIC, en mayo de 1981 –convocado por el World Press Freedom Committee– los principales sistemas de comunicación masiva occidentales emitieron en Francia la Declaración de Talloires por la que rechazaron tajantemente el ideal del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación, y desahuciaron cualquier intento de regulación de la información internacional. Reunido ese mismo mes en Georgetown, Guyana, el Movimiento de los Países No Alineados manifestó su total respaldo a la UNESCO y censuró las campañas occidentales que buscaban inhibirla de sus compromisos de llevar adelante el planteamiento del NOMIC. Poco después, el Gobierno de Estados Unidos pasaría la factura a la UNESCO, provocando la dimisión del Director General de dicho organismo, Amadou Mahtar M’Bow. Pero, además, la decisión del Presidente Ronald Reagan y la Primer Ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher, fue retirarse de este organismo de Naciones Unidas, generando con ello una marcada regresión de la UNESCO a su agenda más tradicional. Para ambos gobernantes, adalides del neoliberalismo, aquel debate les parecía contrario al libre mercado para los productos culturales<sup>6</sup>.

## LA RESPUESTA TECNO-ENTUSIASTA DE LA ITU

Sin embargo, hubo otra estrategia frente al mismo debate. La celebración, en 1983, del Año Internacional de la Comunicación, en el marco de la International Telecommunication Union (ITU) –la más antigua entidad de Naciones Unidas– coincidió con los diez años del lanzamiento de las ideas fundamentales de los Países No Alineados, en la búsqueda de un nuevo orden informativo. La vinculación entre ambas fechas no fue especialmente remarcada. La explicación, posiblemente, fue obvia: quienes impulsaron el desarrollo de ese año internacional –especialmente dedicado a promover la expansión de la

---

6 <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articuloautorinvitado.asp?idarticulo=1&rev=72.htm> consultada 3/12/2013.

infraestructura tecnológica— no tenían especial interés en recordar el origen de un momento político que buscó reformular los contenidos subyacentes de poder en el concepto “libre flujo de la información”.

Si durante los años ‘70, la visión predominante fue que el NOII, luego transformado en NOMIC, era un espacio distinto, complementario del Nuevo Orden Económico Internacional, solo diez años después esa perspectiva pareció superada. Los países del Tercer Mundo se enfrentaron al dilema de una realidad donde —con una estrategia de “gatopardismo”, según algunos— el Nuevo Orden Informativo y Nuevo Orden Económico emergían articulados en un todo, pero con propósitos muy diferentes. El desplazamiento del debate fundamental desde la UNESCO a la ITU fue uno de los pasos esenciales hacia la globalización del siglo XXI. Sus impulsores lo decían con entusiasmo:

“El dato fundamental está en el desarrollo del sector electrónico digital, de la expansión tecnológica y del papel que el conglomerado de la industria de la información-comunicación juega dentro del sistema económico mundial. Mientras la recesión y la crisis cruzan todas las economías del mundo industrializado y la periferia, el crecimiento de este sector es espectacular. Este desarrollo y su proyección para los próximos años, reubican todo el problema del debate sobre nuevo orden informativo y la encrucijada en que este se encuentra: asumir la interacción información-economía y no perder de vista los marcos políticos y sociales que la aproximación tecnológica pareciera querer desdibujar”<sup>7</sup>.

El tema del NOMIC fue enviado a un archivo histórico en la UNESCO, sobre todo tras la partida de M’Bow en 1987. Sin embargo, en paralelo, la expansión tecnológica aparecía como un paradigma sobre el cual proyectar las aspiraciones democráticas y ciudadanas. El concepto de “comunicación alternativa” ganó fuerza, en tanto se ampliaban las comunidades de interés. En San Francisco, Estados Unidos, surgía la Association for Progressive Communication (APC). En paralelo, en 1984 se ponía en marcha la Red del Tercer Mundo (TWN), creada en Penang, Malasia, durante la conferencia internacional “El Tercer Mundo: desarrollo o crisis”, organizada por la Asociación de Consumidores de Penang, la cual se propuso establecer vínculos y cooperar

---

7 Nueva Sociedad N° 71.

con grupos y personas preocupadas por los temas del desarrollo y el medio ambiente en un sentido amplio<sup>8</sup>.

Pero también estaba otro hecho que fue mirado con mucho escepticismo en su origen y que terminaría por hacer historia planetaria: en 1980 nació CNN. Ello mientras se articulaban las redes sociales en torno a nuevas demandas gestadas en aspiraciones ligadas a un desarrollo social más ciudadano. Así, los tiempos coincidieron para poner en marcha dos fenómenos que hoy se entrelazan. La CNN y otras experiencias similares iniciaban un nuevo camino en las comunicaciones para “lo global”. Las experiencias alternativas comenzaban a descubrir que “lo local” podía articularse con otros que también estaban en lo mismo y tejer una red usando los nuevos recursos comunicacionales.

En 1987 escribimos un artículo en la revista TELOS, de España, donde avanzábamos algunas interpretaciones de lo que estaba ocurriendo en este campo<sup>9</sup>. Aún no había llegado Internet, pero los sistemas de correo electrónico ya estaban permitiendo trabajar en acciones coordinadas globalmente. Un ejemplo concreto era la forma cómo Amnesty International (AI) había logrado perfeccionar su trabajo de urgencia. En Chile, también en ese tiempo organizamos y dirigimos el proyecto Altercom que –con base en APC– trabajó para asegurar el respaldo informativo de las fuerzas democráticas durante el plebiscito de 1988, que derivó en el triunfo del No a Pinochet.

## LA DIPLOMACIA CIUDADANA Y LAS CUMBRES SOCIALES

Con el cambio de década ocurren dos hechos que transforman los espacios de análisis político y de proyecciones que podrán tener las aspiraciones de una “comunicación democrática”: a) en diciembre de 1989 se produce la caída del muro de Berlín y con ello empieza el fin de la Unión Soviética y el término de la Guerra Fría; b) los avances en las tecnologías digitales se acercan aceleradamente a la creación del Hipertexto que dará forma a Internet (en 1994) y todos los procesos que de allí derivan.

<sup>8</sup> <http://agendaglobal.redtercermundo.org.uy/acerca-de/> consultada 3/12/2013.

<sup>9</sup> Telos N° 14. Redes de comunicación y compromiso social. N° 14, junio-agosto 1988, pp. 9-10.

Una nueva “diplomacia ciudadana” se había gestado alrededor de los grandes debates internacionales. Haciendo uso, principalmente, del correo electrónico y de los sistemas de “casillas temáticas” (varios ponían allí textos y comentarios, gestando una comunidad), se pasó luego al uso de los web sites, con la incorporación de texto, audio y video. Así se pusieron en marcha grandes operaciones para influir en las cumbres que marcaron los años ‘90.

El primer momento político que mostró la existencia de este nuevo fenómeno se produjo en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro. Desde ahí fue evidente que los debates internacionales marcados, tras el fin de la Guerra Fría, por una preocupación central en el desarrollo social, también debieron considerar a este llamado “tercer sector”: una multitudinaria y heterogénea gama de entidades no gubernamentales, capaces de colocar agenda, crear escenarios y abrir cauces a una mirada nueva en los macro problemas contemporáneos. De la Cumbre de la Tierra se pasó a la Cumbre de Población, del Hábitat, de los Derechos Humanos, de la Mujer y, especialmente, a la de Desarrollo Social, que en 1995 sentaría las bases de una mirada alternativa frente a la globalización. Cada una de ellas fue demostrando las capacidades y reenfoques derivados de este activismo transfronteras. Pero la toma de conciencia global de que algo nuevo estaba ocurriendo solo se produjo a plenitud con las manifestaciones en Seattle, en diciembre de 1999.

Durante muchos meses, la Organización Mundial del Comercio (WTO, por sus siglas en inglés) había preparado su conferencia destinada a poner en marcha una nueva ronda de conversaciones para el comercio mundial. Ya en el interior de APEC (Asia Pacific Economic Cooperation Forum), en septiembre de ese año, en Auckland, el Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, había hecho sentir que esperaba convertir la Cumbre Internacional de Seattle en un salto adelante en los procesos de apertura de libre comercio y la liberalización económica.

Para todo estaban preparados, menos para la fuerza de las protestas que se expandieron por la ciudad, y que desde allí gestaron un llamado de atención de carácter mundial. Más de 40 mil manifestantes se instalaron en las calles, haciendo imposible el trabajo en la WTO, no solo por los obstáculos creados y los desórdenes de las confrontaciones con la policía, sino porque mediante un sofisticado sistema de comu-

nicación, establecieron una tribuna paralela que, a través de Internet, buscó señalar que la economía global necesitaba ser mirada no solo bajo la lupa de las cifras macroeconómicas, sino bajo otra lente que tomara en cuenta las condiciones reales de vida de millones de seres humanos, castigados por el desempleo y la pobreza, a medida que el modelo económico global se ha expandido.

Medioambientalistas, sindicalistas, defensores de los derechos humanos y representantes de muchas otras agrupaciones y minorías, unieron sus brazos y sus computadores.

“Gracias, en gran parte, a Internet, que les ha permitido fortalecer sus lazos, hacer públicas las injusticias y acrecentar sus números, los activistas se han organizado, abarcando desde el poder obrero de antaño a la destreza cibernética de los liberales universitarios. Sus crecientes números hacen que el movimiento “Manos que cruzan América” parezca un juego de niños”<sup>10</sup>.

Los analistas de inteligencia comenzaron de inmediato a preocuparse por saber quién era el líder de todo esto. Su sorpresa fue mayor cuando se enteraron que no había un líder, que no había un Pat Robertson o un Ralph Nader.

“La movilización por la justicia global no es un acontecimiento jerárquico de subordinación, al igual que la Internet, el movimiento antiglobalista es un conjunto de personas que no solamente se las arregla para sobrevivir, sino que además crece, sin cabeza”<sup>11</sup>.

Por cierto, no faltaron quienes enfatizaron la ironía detrás de este acontecimiento: los contrarios al globalismo se movilizaron a través de una de las creaciones más dinámicas de la nueva economía: la web. La red se supuso que ayudaría a articular los mercados en un enorme espacio de comercio mundial, no a organizar a miles de piquetes de protesta, decían los comentaristas de dicha publicación.

Pero la expansión y presencia de la red pronto trajo, con la llegada del siglo XXI, nuevas preocupaciones políticas. En definitiva, las mismas inquietudes del pasado frente a otros avances de las tecnologías.

10 Time, 24 de abril, NY, USA.

11 Time, *ibid.*

Durante julio del 2000 se registraron pronunciamientos políticos internacionales que pusieron luz sobre el carácter de Internet y la posibilidad de que el “*cyberspace*” se pudiera convertir en otro escenario de desigualdades.

Una declaración, muy difundida en todo el mundo, del Presidente Ricardo Lagos de Chile; Thabo Mlabeki de Sudáfrica, y Goran Persson, Primer Ministro de Suecia, señaló lo siguiente:

“La tecnología de la información es, en todo el mundo, un factor clave en los procesos de desarrollo económico, político y cultural. Sin embargo, hasta ahora solamente una élite tiene acceso a ella. Si la tecnología de la información no está disponible para todos, puede llegar a ser otra fuente de división y de mayor desigualdad, además de un obstáculo para el desarrollo. La brecha digital ya existe, y nuestra tarea como líderes políticos es asegurar que disminuya, dentro y entre nuestras naciones”<sup>12</sup>.

Casi al mismo tiempo, en Japón tuvo lugar la reunión del entonces llamado G-8, esto es, el Grupo de Países de Mayor Desarrollo Económico Capitalista, más Rusia. Los países del G-8, reunidos en Okinawa, ensalzaron los beneficios que la revolución digital supone para la economía mundial, pero también advirtieron de los peligros que se ensanche la brecha entre los ricos y los pobres en este sector. Los líderes suscribieron la Carta de Okinawa sobre la Sociedad Global de Información: “Debemos asegurar que sirva al crecimiento económico sostenible, al bienestar social y a la cohesión social, a fortalecer la democracia, promover los derechos humanos, resaltar la diversidad cultural, así como la paz y la estabilidad internacional”.

Los comentaristas y los despachos informativos desde Okinawa indicaron que, según estadísticas de ese momento, el número de usuarios de Internet se había casi duplicado en un año –de 180 millones, a fines de junio de 1999 a casi 330 millones, en junio del 2000–. Sin embargo, los informes también remarcaron que el 90% de los usuarios de Internet existentes en el mundo provienen de los países más desarrollados.

En 2003, la ITU ratificó su papel como la arena elegida para las definiciones sobre información y comunicación, transformando ciertos

---

12 International Herald Tribune, 28 de junio 2000. Editado en Paris. Publicación global.

conceptos claros al Informe MacBride, como acceso, participación y derecho a la comunicación, en nociones predominantemente técnicas de “acceso digital”.

A decir del chileno residente en Francia, Patricio Tupper, “la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de Información (CMSI), que tuvo lugar en Ginebra, en diciembre de 2003, no sometió a discusión las tendencias actuales: el predominio del mercado, cuya potencia refuerza el proceso de globalización hasta convertirse en el único factor constitutivo de la sociedad de información, mientras las tecnologías y redes digitales son tratadas como asuntos exclusivamente comerciales, descartando la incidencia que ellas tienen sobre los comportamientos, valores e identidades. Además y por las características propias de la organización convocante, los Estados-nación ya no se encuentran solos, puesto que las discusiones se realizan con las corporaciones del sector privado que devienen determinantes en la elaboración de políticas, mientras la llamada sociedad civil, aunque invitada, no es más que un observador”<sup>13</sup>.

## REDES SOCIALES: NUEVO PODER, TAMBIÉN EN CHINA

Pero la expansión digital y sus nuevos recursos han demostrado que ellos son nada sin las Redes Sociales. Fenómeno transformador del siglo XXI. ¿Herederos de las aspiraciones de comunicación democrática, participativa y horizontal que sustentaron los planteamientos hechos ante y durante el informe MacBride y la gestación del NOMIC? Hay aún controversias, sobre todo cuando se miran los procesos de concentración multimediáticos de grandes conglomerados globales y nacionales. Sin embargo, el instrumental existente en manos de la sociedad le ha entregado capacidades de crear agenda que antes no tuvo. Y cuando se estudia su presencia en la llamada “primavera árabe” y en la nueva articulación de los movimientos juveniles en América Latina, aparece la capacidad de crear nuevas agendas dentro del universo comunicacional de un país o una región.

Según los datos del Banco Mundial, a 2012 el total de usuarios de Internet en el mundo sobrepasaba los 2.500 millones. En noviembre

13 [www.cac.cat/pfw\\_files/cma/recerca/quaderns\\_cac/Q21tupper](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q21tupper). Consultado el 3/12/2013.



de 2015 la cifra oficial fue de 3.370 millones de usuarios<sup>14</sup>. De estos, 674 millones eran de China, 403 de la Unión Europea, 281 de Estados Unidos, 375 de India, 115 de Japón y 118 de Brasil<sup>15</sup>.

El potencial de impacto en la sociedad y en la agenda dominante es altísimo, como lo demuestra la filtración de documentos hecha por Edward Snowden.

En esos países, como en muchos otros el devenir de las Redes Sociales y su capacidad de conjugar inmediatez con incidencia en la sociedad ha traído aparejada acciones de censura y control por parte del poder político. Pero la experiencia demuestra que, más allá de tales obstáculos (a veces muy duros), la nueva realidad también toma nuevas formas cambiando un país. Un ejemplo significativo es China.

Según cálculos de Internet Live Stats (usando datos de la ITU de Naciones Unidas), a mediados de 2016 la cantidad de internautas en China llegaba a los 721 millones y se proyectaba un total de 751 millones de usuarios al 2017<sup>16</sup>. Tres años antes, el China Internet Network Information Center (CNNIC) informó que ese país asiático había alcanzado en 2012 la cifra de 564 millones de internautas conectados, más que toda la población de la Unión Europea. Solo en un año se sumaron a la red 51 millones de internautas, velocidad que pasó a incrementarse por el uso creciente del teléfono móvil para entrar a la red: 557 millones de chinos, el 80% de todos los usuarios en el país, usan *smartphones* y tabletas para conectarse. Dicho en otros términos, el 22% de la población mundial de internet se encuentra en China donde, a su vez, ya cerca del 50% de su población a esa fecha estaba en la red<sup>17</sup>.

Fue este escenario de intercomunicación en la sociedad donde tuvo lugar el XVIII Congreso del Partido Comunista de China y eligió a su nuevo líder, Xi Jinping, quien dirigirá el país hasta fines de 2022<sup>18</sup>. El anterior congreso, realizado en 2007, ya sentía la presencia de las redes

14 <http://www.exitoexportador.com/stats.htm>

15 <http://www.internetworldstats.com/stats9.htm>

16 <http://www.internetlivestats.com/internet-users/china/>

17 <http://es.gizmodo.com/china-supera-los-564-millones-de-internautas-mas-que-l-3784063>

18 El XIX Congreso del PCCH, eliminó el límite de dos períodos como Jefe del país, con lo cual Xi Jinping podrá gobernar China indefinidamente.

sociales, pero aún sin considerarlas “la otra comunicación” frente al poder del sistema de comunicación imperante.

En solo cinco años, las transformaciones de la sociedad china han sido profundas en relación a Internet y la conformación de redes sociales en el país. Es un universo de inquietudes múltiples y diversas, donde los internautas, especialmente los jóvenes, opinan, juegan, hablan de sus inquietudes, descuelgan sus ironías, muestran su cotidianeidad, compran, buscan gente, pasan más horas que ningún otro internauta en el mundo frente al computador o interactuando con Internet desde su teléfono móvil. Una expansión creciente, más allá de controles y censuras, que las hay.

El proceso que se instaló técnicamente a mediados de los años ‘90 –bajo una lógica de planificación del PCCh, para reforzar el acceso a conocimientos necesarios a sus planes de desarrollo– asumió una expansión acelerada tras el Congreso del PCCh de 2007. A la vez, la modernización del país y la propuesta de un crecimiento constante, sustentado en la economía de mercado, llevaron a la creación de empresas de comunicación digital con alta competitividad.

La realidad china no es aquella que se generó en América Latina y sus movimientos por el rescate de la democracia. En esta hubo una fuerte articulación social, desde la cual emergía la fuerza de las coordinaciones que los correos electrónicos y otras formas incipientes de redes hacían posible. En el caso chino, ya con Internet en ebullición y con el hipertexto haciendo posible la instantaneidad en la comunicación, se constata una fuerte presencia de lo individual. Allí predomina la construcción de un fenómeno social derivado de la suma de millones de individualidades, concurrentes al ágora digital para encontrarse con otros, pero sin una conciencia (o una actitud deliberada) de constituir un colectivo.

No obstante lo dicho, hay ciertos elementos similares que llevan a hacer comunidad. Mensajes cuyo origen provienen de una persona, pero que rápidamente se convierte en “proceso colectivo” por la dinámica de comentarios que provoca, con lo cual deriva en un proceso acumulativo y en espiral dentro de la sociedad. Un tipo de mensaje que desborda fronteras, convoca interesados, hace emisor/receptor a todos, genera una agenda informativa que se va construyendo, en tanto cientos de

miles (con gran rapidez) toman un tema, lo comentan y expanden. Y en ciertos casos, además, se dan situaciones donde la información, al hacerse común y compartida, se convierte en factor de convocatoria para acciones de participación social colectivas, como las protestas contra la contaminación y el medio ambiente en distintas circunstancias.

Pensar en lo que fue el origen del NOMIC a comienzos de los años '70, con una fuerte influencia de América Latina en los contenidos, y terminar comentando lo que ocurre hoy en China con la presencia de las Redes Sociales, nos lleva a una cuestión mayor que estaba en las inquietudes prioritarias de Sean MacBride y que este colocó con claridad en la introducción del informe:

“Es posible que el ‘nuevo orden mundial de la información y la comunicación’ se defina más correctamente como un proceso que como un conjunto, dado de condiciones y prácticas. Los detalles del proceso se alterarán de continuo, pero sus metas serán constantes: más justicia, más equidad, más reciprocidad en el intercambio de la información, menos dependencia de los flujos de la comunicación, menos difusión de los mensajes hacia abajo, más autoconfianza e identidad cultural, más beneficios para toda la humanidad”.

MacBride se comprometió personalmente en encontrarle un título adecuado al informe entregado a la UNESCO tras dos años de trabajo. Recuerdo su satisfacción cuando vio la propuesta de “Un mundo, múltiples voces”, era una buena síntesis de los debates y el texto final. Hoy, cuando la urgencia del diálogo intercultural emerge como desafío ineludible en el siglo XXI, aquel título sigue siendo inspirador.

ANEXO  
ALGUNAS PUBLICACIONES QUE TIENEN REFERENCIA  
A LO MULTILATERAL Y A LA ACCIÓN DE CHILE<sup>1</sup>

- Artaza, M. y Ross, C. (2015). *La Política Exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global*. Santiago: Ril Editores. Volumen 1 y 2.
- Barros, M. (1990). *Historia Diplomática (1541-1938)*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Bello, A. (1886). *Principios de Derecho Internacional*. Impreso por Pedro G. Ramírez.
- Benadava, S. (1997). *Derecho Internacional Público*. Santiago: Editorial Jurídica ConoSur, Quinta edición.
- Fernandois, J. (2005). *Mundo y fin de mundo: Chile en la política Mundial 1900-2004*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Figueroa Pla, U. (1989). *Manual de Organismos Internacionales*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Gazmuri, C. (2012). *Historia de Chile 1891-1994*. Santiago: Ril Editores.
- González Aninat, R. (1991). Algunas reflexiones sobre una diplomacia multilateral contemporánea. *Revista Estudios Internacionales*, 24(95), p. 303-346.
- Llanos, H. (2015). *El derecho internacional del medio ambiente*. Santiago: Thomson Reuters.
- López, D. y Muñoz, F. (2007). El sistema multilateral de comercio y la región. *Estudios Internacionales*, 39(156), p. 83-105.
- Orrego Vicuña, F. (1984). *Política Antártica de Chile*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Editorial Universitaria.
- Orrego Vicuña, F. (1962). *Derecho Internacional Público. Los regionalismos (evolución y trascendencia)*. Estudio presentado en las II Jornadas de Derecho Público. Valparaíso.
- Portales, C. (2011). *La (Re)construcción de la identidad internacional de Chile: La política multilateral de la concertación (1990-2010) y los nuevos desafíos para la política exterior*. Working papers ICSO-Universidad Diego Portales. San Francisco, A. (2016). *Historia de Chile 1960-2010*. Santiago: CEUSS. Vol. 1 y 2.
- Santa Cruz, H. (1984). *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Vol. 1 y 2.
- Somavía, J. (2014). *El trabajo decente: una lucha por la dignidad humana*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.
- Somavía, J. (1999). *People's Security: Globalizing Social Progress*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

---

1 Estas publicaciones están relacionadas a aspectos centrales abordados en el marco de lo multilateral: lo histórico, derecho internacional, relaciones internacionales, y otros temas específicos.

- Vargas, E. (2007). Derecho Internacional Público de acuerdo a las normas y prácticas que rigen en el siglo XXI. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Vargas, E. (1971). Mar territorial y mar patrimonial. Documento de trabajo publicado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, N° 2, Serie agosto.
- Wilhelmy, M. y Lazo, R. (1997). “La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico”. Revista Estudios Internacionales N°117, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. pp. 3-35.
- Wilhelmy, M. (1981). Continuidad y Cambio en la Política Exterior Chilena. Revista Estudios Internacionales N°51, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

## DATOS DE LOS AUTORES

LAURA ALBORNOZ

Abogada. Doctora en Derecho Civil por la Universidad de Sevilla, España. Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Máster en Gestión y Dirección en Relaciones Humanas por la Escuela Internacional de Negocios de Madrid. Ex Ministra de la Mujer del primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2009).

BENITO BARANDA

Director internacional de la organización América Solidaria. Psicólogo de la Universidad Católica. Orientador, activista social y filántropo. Parte del Consejo asesor del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social.

ALICIA BÁRCENA

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, desde el 1 de julio de 2008.

Previamente se desempeñó como Secretaria General Adjunta de Gestión en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, y cumplió tareas como Jefa de Gabinete y como Jefa Adjunta de Gabinete de Kofi Annan, entonces Secretario General de la ONU.

MARÍA SOLEDAD CISTERNAS REYES

Enviada Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre Discapacidad y Accesibilidad. Ex Presidenta del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas y Premio Nacional de Derechos Humanos. Licenciada en Derecho, abogada y magíster en ciencias políticas, profesora en Derecho e investigadora.

MARÍA DEL CARMEN DE LAS HERAS

Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y Abogada de la Universidad de Chile. Estudios de Licenciatura en Filosofía, Universidad Católica de Chile. Funcionaria del Ministerio Relaciones Exteriores entre 1974 y 2016. Ha desempeñado funciones en la Dirección Cultural e

Información Exterior, Dirección de Planificación, Dirección de Política Multilateral, Dirección General Adjunta para Asuntos Multilaterales y Globales, Dirección de Integración Regional Multilateral.

#### HUGO DOLMESTCH

Ex Presidente de la Corte Suprema (2016-2018). Abogado de la Universidad de Concepción, juez y profesor chileno. Fue designado ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago. En 2006 se convirtió en ministro de la Corte Suprema de Chile y en el año 2012 fue elegido vocero de la Corte Suprema por antigüedad.

#### CARLOS FORTÍN

Investigador Asociado en el Instituto de Estudios para el Desarrollo en la Universidad de Sussex. Cientista Político con especial interés en la economía política de la globalización. Actualmente está trabajando en la relación entre el régimen comercial internacional emergente y los derechos humanos.

En el año 1966 se desempeña como profesor e investigador de la ELACP (Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública), FLACSO Chile. Posteriormente, en 1970, fue designado como director del Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público de su ex casa de estudios. Entre 1990 y 2005 fue Vicesecretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y anteriormente, Director de Programas de la Comisión del Sur en Ginebra.

#### EDUARDO GÁLVEZ CARVALLO

Embajador de Chile en Finlandia. Ex Director General Adjunto para Asuntos Multilaterales y Globales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Cuenta con una Maestría en Relaciones Internacionales de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres y con una Licenciatura en Derecho de la Universidad de Chile. Graduado del Programa de Servicio Exterior de la Universidad de Oxford (Reino Unido).

#### RAIMUNDO GONZÁLEZ

Consultor internacional. Diplomático. Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Aeronáutica y Derecho Espacial

(LLM) por el Instituto Nacional de Derecho Aeronáutico y Espacial, Fuerza Aérea Argentina. Doctor en Sistemas Jurídicos Comparados por la Universidad de Estrasburgo, Francia. Profesor de Derecho Espacial, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

JOHN GRIFFITHS SPIELMAN

Oficial de Ejército. M.A. Security Studies, Georgetown University. Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile. Es profesor militar de escuela en “Técnica de Artillería” y profesor militar de academia en las asignaturas de “Historia militar y estrategia” y “Táctica y operaciones”.

MARÍA TERESA INFANTE

Embajadora de Chile en Países Bajos. Es parte del grupo de 35 expertos que asesoran a Chile por la demanda de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Fue co-agente de Chile ante la CIJ de La Haya en el caso Perú-Chile. Fue Directora Nacional de Fronteras y Límites de Chile.

JOSÉ MIGUEL INSULZA

Senador por la Región de Arica y Parinacota. Abogado de la Universidad de Chile, con un postgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y una maestría en Ciencia Política en la Universidad de Michigan.

Ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle; Ministro del Interior de Ricardo Lagos Escobar, y Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) por un período de 10 años (2005-2015).

ALEJANDRO JARA

Embajador. Abogado de la Universidad de Chile con estudios de postgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de California, en Berkeley. En 1976, pasó a formar parte del Servicio Exterior de Chile, donde se especializó en relaciones económicas internacionales. Actuó en la delegación de Chile ante el GATT en Ginebra (1979-1984) y fue destinado al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en Caracas,



como Coordinador de Asuntos de Política Comercial. Fue nombrado Director de Asuntos Económicos Bilaterales (1993-1994) y Director de Asuntos Económicos Multilaterales (1994-1999). En 1996 y 1997 también trabajó como alto funcionario de Chile ante el APEC. Durante ese mismo período, fue negociador jefe adjunto para el Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y el Canadá, y en 1997 y 1998 fue negociador jefe adjunto para el Tratado de Libre Comercio entre Chile y México. En julio de 1999, fue nombrado Director General de Relaciones Económicas Internacionales. En junio de 2000, fue nombrado Representante Permanente de Chile ante la Organización Mundial del Comercio en Ginebra.

#### ALFREDO LABBÉ VILLA

Embajador. Asesor del Ministro y Enviado Especial para Seguridad Nuclear e Internacional. Embajador de Chile en Viena y Representante Permanente Alternativo ante Naciones Unidas. Miembro de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta (CIHE) por el período 2017-2021. Director General de Política Exterior del Ministerio de RR.EE. (2014-2016).

#### CRISTIÁN LABORDA

Director de Laborda Abogados SpA. Actualmente, se desempeña como consultor para Latinoamérica en cinco proyectos globales de la ONG internacional The Pew Charitable Trusts.

Licenciado en Derecho en la Universidad de Talca, en Chile. Estudió Derecho de Propiedad Intelectual en Birkbeck, Universidad de Londres, y obtuvo el título de Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona. Tiene un diploma de fiscalidad en la Universidad de Chile y se graduó en política internacional de comercio y diplomacia de la Universidad de Santiago. Fue asesor legal en materias de derecho internacional del mar y pesca en la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA). Trabajó en la Dirección de Medio Ambiente y Océanos (actual DIMA) del Ministerio de Relaciones Exteriores, como Jefe del Departamento de Océanos y representante delegado chileno en dichos asuntos.

#### CRISTIAN MAQUEIRA

Embajador, actual asesor en la Academia Diplomática de Chile. Ha sido representante permanente alerno de Chile ante Naciones Unidas, en Nueva York; Director de Organismos Internacionales de la Cancillería y asesor político en la misión de observadores de Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA) en Tegucigalpa, Honduras. Por dos períodos se desempeñó en la Misión Permanente de Chile ante Naciones Unidas, en Nueva York, y en la Misión de Chile ante los Organismos Internacionales en Ginebra, Suiza, entre otras funciones.

Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores ejerció como Director de Medio Ambiente, Antártica y Mar.

#### MARIO MATUS

Director General Adjunto, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Dirige los programas relacionados con el desarrollo (la coordinación de la Agenda para el Desarrollo, las Oficinas Regionales en la sede para África, los países árabes, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y la cooperación con los países menos adelantados (PMA). Entró a la OMPI como Director General Adjunto en diciembre de 2014. Se desempeñó en el Ministerio de Relaciones Exteriores como Director de Asuntos Económicos Multilaterales, Director de Asuntos Económicos Bilaterales, Jefe del Departamento de Servicios, Inversiones y Transporte Aéreo.

Por nueve años ejerce como Embajador, Representante Permanente de Chile ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Centro de Comercio Internacional (CCI), Ginebra (Suiza).

#### PAULINA NAZAL

Directora General de Relaciones Económicas Internacionales. Ingeniera Comercial de la Universidad de Chile, y Máster en Economía Aplicada de la Universidad de Nueva York.

#### PEDRO OYARCE

Embajador. Profesor y Coordinador de Proyectos Especiales en la Academia Diplomática “Andrés Bello”. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de Universidad de Chile. Egresado de la Academia Diplomática de Chile.

Director de Política Multilateral, Ministerio de Relaciones Exteriores. Coordinador de Chile para el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2001-2006). Representante Permanente de Chile ante la Organización de Estados Americanos (2006-2010). Representante Permanente de Chile ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra. Representante Permanente de Chile ante el Consejo de Derechos Humanos (2010-2013). Director General Adjunto para Asuntos Multilaterales y Globales, Ministerio de Relaciones Exteriores (2013-2014). Director de la Unidad del Consejo de Seguridad (2014-2015).

#### JORGE PEÑA LEIVA

Oficial de Ejército. Licenciado en Ciencias Militares y Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica en la Academia de Guerra del Ejército; M.A. Security Studies, Georgetown University. Comandante Adjunto de Fuerza Multinacional en Haití (2014-2015).

#### FERNANDO REYES MATTA

Profesor de la Academia Diplomática y de la Universidad Andrés Bello. Director del Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China (CELC) de la Universidad Andrés Bello desde 2011. Máster en China, Sociedad y Cultura, Universidad de Alcalá de Henares, España. Egresado de Historia, Facultad de Filosofía y Educación, Universidad de Chile. Especialista en periodismo y comunicación internacional. Fue Embajador de Chile en China (2006-2010) y en Nueva Zelanda (1996-2000).

#### GABRIEL RODRÍGUEZ

Embajador, Director de Energía, Ciencia y Tecnología e Innovación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile.

Ingeniero Civil de la Universidad Católica de Chile, con estudios de Licenciatura en Filosofía en la misma universidad y cursos de postgra-

do en economía en la Universidad de Oxford, St. Anthony's College, Gran Bretaña.

Desde 1999, como Director del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Embajador Rodríguez ha estado a cargo de las negociaciones internacionales en energía, ciencia, tecnología, y capital humano, así como responsable de la internacionalización de programas nacionales en las áreas de innovación, investigación y desarrollo (I+I+D). Se desempeña también como miembro del Consejo de Innovación para el Desarrollo (CNID). Desde 2009, ha estado a cargo de las negociaciones internacionales para la instalación y operación en Chile de los telescopios ópticos y radioastronómicos de última generación. Entre ellos el GMT, LSST, E-ELT, TAO, CCAT y ALMA.

#### PEDRO ROFFE R.

Abogado con estudios en la Universidad de Chile, New York University, Amsterdam University y Geneva Graduate Institute for International Studies. Fue responsable de los trabajos de la UNCTAD (1973-2003) en transferencia de tecnología y propiedad intelectual. Entre 2003-2017 fue director del programa sobre PI y desarrollo sustentable en el International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Ginebra. Ha sido consultor de OMPI, del Banco Interamericano de Desarrollo y conferencista internacional. Senior Fellow en International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

#### GERMÁN ROJAS

Consultor senior de la FAO. Estudió Ciencias Políticas en la Universidad de Oslo. A fines de 1977 ingresó a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). En 2006 fue nombrado jefe de la Oficina de Información de la FAO para España y Andorra. Trabajó en la Oficina de Información hasta 2010.

#### RAÚL SÁEZ

Investigador en CIEPLAN y Coordinador del Programa CIEPLAN-UTalca. Economista. Embajador Representante Permanente de Chile ante la OCDE (2011-2013). También se desempeñó como Director de Asuntos Internacionales del Ministerio de Hacienda.

#### MAXIMILIANO SANTA CRUZ

Director Nacional de INAPI desde el 2009, año de su creación. Con anterioridad se ocupó de los temas de PI en la Misión de Chile ante la OMC y la OMPI (2005-2009). Entre sus actividades en Ginebra, fue elegido presidente del Comité Permanente sobre el Derecho de Patentes de la OMPI. Trabajó en la DIRECON (1999-2004), donde fue negociador en los acuerdos de libre comercio de Chile con la Unión Europea, los Estados Unidos, con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y con Corea, entre otros, y creó la Unidad de Propiedad Intelectual. En la actualidad preside el Grupo de Trabajo del Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT) y preside el Grupo Asesor de Expertos del Medicines Patent Pool en Ginebra. Es abogado de la Universidad de Chile y LL.M. de la Universidad de San Francisco, EE.UU.

#### BELÉN SAPAG

Abogada y diplomática de carrera. Entre 2006 al 2011 fue delegada de la Tercera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York. Del 2013 al 2018 fue coordinadora política en el Consejo de Seguridad. El 2007 fue electa como uno de los cinco miembros del Comité Consultivo del Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), en el cual representa a América Latina y el Caribe.

#### CLAUDIA SERRANO M.

Embajadora de Chile ante la OCDE (2014-2017). Licenciada en Sociología de la Universidad Católica de Chile y Doctora en Sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Ministra del Trabajo y Previsión Social (2008-2010).

#### MILENKO SKOKNIC

Embajador. Director General de Política Exterior (2016-2018). Ingresó a la Academia Diplomática “Andrés Bello” en 1979, donde recibió el Premio al Mejor Alumno de su promoción y obtuvo una beca del British Council y cursó un Diplomado en Política Exterior y Economía Internacional en la Universidad de Oxford, St. Antony’s College, Reino Unido.

Ha sido Embajador en Argentina, Austria, Eslovenia y Eslovaquia y Cónsul General de Chile en La Paz. Se ha desempeñado como Representante Permanente de Chile ante los Organismos Internacionales con sede en Viena y en la Misión de Chile ante Naciones Unidas. Durante su permanencia en esa ciudad fue Presidente del Consejo de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), único chileno que ha ejercido ese cargo en los 58 años del organismo.

Entre 2012 y 2014 tuvo un destacado rol como acompañante en la Mesa de Diálogo por la Paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); como director ejecutivo del Comité Organizador del año y Cumbre de Líderes APEC realizada en Chile en 2004. Secretario de la delegación de Chile para la Mediación Papal (1981-1985).

#### JUAN SOMAVÍA

Embajador. Director de la Academia Diplomática de Chile (2014-2018). Director General de la Organización Internacional del Trabajo (1999-2012). Co-presidente del Grupo Independiente de Asesores para los Diálogos de ECOSOC (2016).

Ha sido Representante Permanente de Chile ante Naciones Unidas (1990-1999), presidente del ECOSOC (1998, 1993) y del Consejo de Seguridad en dos oportunidades (1996, 1997). En México (1975-1983), fundó el Instituto de Estudios Transnacionales (ILET). De regreso a Chile, creó la Comisión Sudamericana de Paz exilio junto a su familia en México (1973-1983), donde fundó el Instituto Latinoamericano para Estudios Transnacionales (ILET). De regreso en Chile, fundó la Comisión de Paz Sudamericana, y además fue parte del movimiento para recuperar la democracia (1983-1990).

#### SERGIO F. TORO MENDOZA

Consejero del Servicio Exterior de Chile. Desde el año 2016 es miembro del Gabinete del Director General de Política Exterior y luego del Secretario General de Política Exterior Abogado de la Universidad de Valparaíso. LLM por el Instituto Universitario Europeo con sede en Florencia (1999) y MPA por Harvard Kennedy School of Government (HKS, 2015), donde además recibió el Premio Raymond y Josephine

Vernon por rendimiento académico distinguido y una significativa contribución a Harvard. Ha estado destinado en la Embajadas de Chile en la República Popular China (1999-2003), en los Estados Unidos (2006-2009) y en la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas (2011-2016). Entre 2004 y 2011, fue asesor y Lead Staffer del capítulo chileno del Consejo Empresarial Asesor de APEC (ABAC) y fue Director de Programa para la Cumbre de ABAC/APEC CEO Summit del año 2004. Entre 2009 y 2011 asumió como Gerente General del proyecto Chile en Expo Shanghai 2010, cuyo Pabellón obtuvo el primer lugar en la Expo y fue elegido como el mejor proyecto de asociación público-privada en Chile. Formó parte del Gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores, Ignacio Walker (2004-2006).

#### CLAUDIO TRONCOSO

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Magíster Legum (LL.M), Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Chile.

#### MANFRED WILHELMY

Abogado. Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad de Princeton. Director Ejecutivo del Centro de Estudios Avanzados de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Sede Santiago. Profesor titular del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y del Programa de Magíster en Relaciones Internacionales de la PUCV.

#### FERNANDO ZEGERS

Embajador, Abogado de la Universidad de Chile. Ocupó el cargo de presidente de la delegación de Chile ante la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar desde 1968 hasta 1982, año en que se adopta y firma esta normativa.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores, se ha desempeñado como Director General de Política Exterior (1981-1983); como Director de la Academia Diplomática “Andrés Bello “(1986-1990); como Director de Fronteras y Límites (1964-1965); como Subdirector de Relaciones Internacionales (1974-1975) y como Director del Instituto Antártico de Chile (1990-1991). Ha sido Embajador en Brasil (1978-1982);

España (1986-1988); Australia (1992-1996); Santa Sede (2010-2014); fue Representante Permanente Alternativo de la Misión Permanente de Chile ante Naciones Unidas (1968-1971/1976-1978); y Representante Permanente Alternativo en la Misión Permanente de Chile ante las Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra (1974-1976).







Academia Diplomática de Chile "Andrés Bello"  
Catedral 1183, Santiago, Chile  
[www.academiadiplomatica.cl](http://www.academiadiplomatica.cl)



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana